



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”**

Faculdade de Filosofia e Ciências - Campus de Marília

Pascoal Alberto Lichucha

**Reestruturas administrativas do Estado e a configuração dos arquivos:
um olhar aos domínios da agricultura e pesca de Moçambique (1994 - 2025)**

**Marília
2026**

Pascoal Alberto Lichucha

**Reestruturas administrativas do Estado e a configuração dos arquivos:
um olhar aos domínios da agricultura e pesca de Moçambique (1994 - 2025)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência da Informação como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação pela Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Marília.

Área de Concentração: Produção e organização da informação

Orientadora: Prof. Dra. Maria Leandra Bizello

Marília

2026

Ficha Catalográfica

L699r

Lichucha, Pascoal Alberto

Reestruturas administrativas do Estado e a configuração dos arquivos :
um olhar aos domínios da agricultura e pesca de Moçambique (1994 - 2025) /
Pascoal Alberto Lichucha. -- Marília, 2026

182 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP),
Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília

Orientadora: Maria Leandra Bizello

1. Reformas Administrativas. 2. Moçambique. 3. Continuidade
Administrativa. 4. Diretrizes de Gestão de Documentos. 5. Agricultura e
Pesca. I. Título.

Potencial impacto desta pesquisa

A presente Dissertação assume um potencial impacto em diversas dimensões, a destacar a componente científica, social e institucional. Ao discutir o Estado na sua perspectiva relacional em Poulantzas e inserindo nessa discussão os arquivos como uma categoria informacional deste, a pesquisa mobiliza um quadro teórico que expõe as possibilidades de um aprofundamento teórico dialógico entre o campo da Administração Pública e a Arquivologia, tendo em vista a ampliação interdisciplinar do campo arquivístico. Ainda sob o potencial impacto científico, ao articular o princípio da proveniência funcional como mecanismo de analisar a reorientação dos documentos e arquivos em contextos de reformas administrativas, a pesquisa evidencia as possibilidades de uma apropriação metodológica deste princípio para além das práticas tradicionais em arquivos permanentes. Contribuindo desse modo para o avanço das discussões teóricas do campo. Esta pesquisa foi desenvolvida em um contexto em que os processos de reforma administrativa em Moçambique tem sido política e socialmente questionados. No âmago desses questionamentos está a percepção de que as reformas não resultam em melhorias da qualidade dos serviços públicos. Concomitante a isso, crescem os questionamentos pela participação social nas decisões governamentais, através do acesso à informação pública. É nesse aspeto onde reside o potencial impacto desta pesquisa sob o ponto de vista social, na medida em que a mesma propõe as possibilidades de proteção dos documentos institucionais que propiciam o desiderato de acesso à informação. A proposta de diretrizes para a formulação de normas que regulam a gestão arquivística em momentos de transformação institucional, tem um potencial impacto no âmbito da Administração Pública moçambicana, na medida em que contribui com um conhecimento fundamentado nos marcos teóricos e nas evidências empíricas a ser aplicado para reverter o atual cenário que caracteriza as instituições públicas moçambicanas.

Potential impact of this research

This dissertation is expected to have a potential impact across various dimensions, notably the scientific, social, and institutional dimensions. By discussing the State from Poulantzas's relational perspective and incorporating archives into this discussion as an informational category of the State, this research employs a theoretical framework that explores the possibilities for a deeper theoretical dialogue between the fields of Public Administration and Archival Science, with a view to expanding the interdisciplinary scope of the archival field. Still within the realm of potential scientific impact, by applying the principle of functional provenance as a mechanism for analyzing the reorientation of documents and archives in the context of administrative reforms, this research highlights the possibilities for a methodological adaptation of this principle beyond traditional practices in permanent archives. In this way, it contributes to the advancement of theoretical discussions in the field. This research was conducted in a context where administrative reform processes in Mozambique have been politically and socially questioned. At the heart of these questions lies the perception that the reforms do not result in improvements in the quality of public services. Concurrently, there is growing demand for social participation in government decisions through access to public information. It is in this aspect that the potential social impact of this research lies, insofar as it proposes ways to protect institutional documents that facilitate the goal of access to information. The proposed guidelines for the formulation of standards governing archival management during periods of institutional transformation have the potential to make a significant impact within the Mozambican public administration, in that they provide knowledge grounded in theoretical frameworks and empirical evidence that can be applied to address the current situation facing Mozambican public institutions.

Pascoal Alberto Lichucha

**Reestruturas administrativas do Estado e a configuração dos arquivos:
um olhar aos domínios da agricultura e pesca de Moçambique (1994 - 2025)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência da Informação como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Ciência da Informação pela Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Marília.

Área de concentração: Informação, Tecnologia e Conhecimento.

Linha de pesquisa: Produção e Organização da Informação.

Banca Examinadora

Profa. Dra. Maria Leandra Bizello (orientadora)

Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação - UNESP

Profa. Dra. Sonia Maria Troitiño Rodriguez

Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação - UNESP

Prof. Dr. Rafael Simone Nharreluga

Universidade Eduardo Mondlane - Departamento de Ciência da Informação

Marília

Marília, 23 de Abril de 2026

AGRADECIMENTOS

Chegado este especial momento, que culmina com a conclusão desta Dissertação enquanto o ápice de uma jornada de dedicação à pesquisa, é incontornável lembrar e expressar gratidão. Primeiramente, a “Deus”, por proporcionar um planeta “ainda” habitável a todas as espécies e, particularmente, pela abundância da vida, do ar e da água que sustentam a existência humana e de todas as espécies vivas.

Agradeço aos meus pais, Floencia Raúl Nhambirre e Alberto Uaene Lichucha, por em vida terem me proporcionado o suporte e os ensinamentos “moçambicanamente” necessários para a constituição da minha personalidade - inspiração permanente.

Esta dissertação resultou de uma colaboração. Quero endereçar os meus especiais agradecimentos à minha orientadora, Profa. Dra. Maria Leandra Bizello, pela presente orientação em todos momentos referentes à confecção desta pesquisa. Orientações que resultaram no aprofundamento teórico e metodológico deste estudo e lançaram a sementeira para futuras pesquisas.

Não deixaria de agradecer ao Prof. Dr. Rafael Simone Nharreluga pelo seu determinante papel motivacional do qual derivou a minha vinda ao Brasil, ao PPGCI em especial. Chegado este momento, reitero que a orientação feita durante a graduação transitou para uma orientação de vida.

Agradeço igualmente ao Augusto Junior Macucule, Wilson Veronez Júnior, pelo suporte dado para a minha integração em Marília e ao PPGCI.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação (PPGCI) da UNESP, agradeço pelo apoio prestado durante a realização desta pesquisa. Agradecimentos extensivos a todos os Professores e Professoras do PPGCI - UNESP, particularmente a Profa. Dra. Telma Campanha de Carvalho Madio, a Profa. Dra. Helen Casarin, a Profa. Dra. Marcia Pazin e a Profa. Dra. Rosangela Caldas.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. Agradeço pelo

auxílio financeiro concedido por meio da CAPES PROEX, que foi determinante para a minha dedicação exclusiva à realização desta pesquisa e para uma subsistência digna durante o meu percurso acadêmico no Brasil.

Ao Secretariado Geral da Assembleia da República de Moçambique pela permissão para a continuação dos meus estudos no Brasil, tenho a agradecer pela confiança, especialmente, ao Hermínio Madime, pela cumplicidade radicalmente saudável.

Agradeço igualmente aos membros da banca de defesa - Profa. Dra. Sonia Troitiño (UNESP), Prof. Dr. Rafael Simone Nharreluga (UEM), Profa. Dra. Rúbia Martins (UNESP) e a Profa. Dra. Natália Bolfarini Tognoli (UFF).

Aos meus irmãos, Dinis Alberto Lichucha, Sabino Alberto Lichucha e Emelina da Ana Lichucha - a gêmea - agradeço pela companhia fraterna que nos envolve desde a gestação.

A minha irmã Marta Guirruço - substituta materno-paternal, e seu esposo Calvino Chavana, aos quais confiei a guarda da minha primogênita durante este percurso acadêmico no Brasil, agradeço pela incomensurável disponibilidade e os ensinamentos transmitidos.

Por fim, às minhas filhas, Layani e Tânia, a quem agradeço pelo companheirismo e compreensão. Espero que futuramente contemplem esta pesquisa como fruto das minhas constantes ausências enquanto pai.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo compreender os mecanismos empreendidos pelo Estado moçambicano para a gestão de documentos em contextos de reestruturação administrativa. Para tal, são analisadas as principais iniciativas de reforma formuladas no âmbito da Administração Pública. Especificamente, identifica os fenômenos arquivísticos reflexos desse processo, evidenciando o papel estratégico dos documentos de arquivos para a continuidade administrativa das instituições afetadas pela mudança. Tem como campo empírico os domínios da agricultura e pesca, no marco temporal compreendido entre 1994 a 2025. Partindo da perspectiva de Estado relacional em Poulantzas e a noção de Estado como campo informacional em Jardim, no qual os documentos de arquivo emergem como recursos reflexivos e de mediação de interesses entre este e a sociedade, a dissertação articula um quadro teórico-conceitual fundamental para entender o Estado moçambicano na sua dimensão histórica e contemporânea, sob ponto de vista informacional-arquivístico. Em termos metodológicos, enquadra-se numa abordagem qualitativa, operacionalizada pelo referencial teórico que concebe o Estado como instância relacional e campo informacional, no qual os documentos de arquivo configuram-se instrumentos simbólicos inerentes ao poder deste. Empiricamente, analisa documentos oficiais referentes aos processos de reestruturação administrativa deste Estado. Constatou-se que o Estado não dispõe de nenhuma diretriz técnico-arquivística para a gestão de documentos durante os processos de mudança institucional. Igualmente, a legislação arquivística não estabelece normas para orientar esse processo. Aponta a necessidade de institucionalizar instrumentos de gestão arquivística para administrar os registros documentais durante as reformas administrativas. Tal medida, configura-se como condição *sine qua non* para a eficiência dos processos de transição institucionais e continuidade funcional dos organismos governamentais. Propõe diretrizes técnico-arquivísticas para a salvaguarda da continuidade funcional dos órgãos alvo de reforma administrativa.

Palavras-chave: Reformas Administrativas; Moçambique; Continuidade Administrativa; Diretrizes de Gestão de Documentos; Agricultura e Pesca.

ABSTRACT

The aim of this dissertation is to understand the mechanisms employed by the Mozambican state for document management in the context of administrative restructuring. To this end, the main reform initiatives formulated within the sphere of public administration are analysed. Specifically, it identifies the archival phenomena reflecting this process, highlighting the strategic role of archival documents for the administrative continuity of the institutions affected by the change. Its empirical field covers the sectors of agriculture and fisheries, within the timeframe from 1994 to 2025. Drawing on Poulantzas's perspective of the relational state and Jardim's notion of the state as an informational field, in which archival documents emerge as reflective resources and mediators of interests between the state and society, the dissertation articulates a fundamental theoretical and conceptual framework for understanding the Mozambican state in its historical and contemporary dimensions, from an informational-archival perspective. Methodologically, it adopts a qualitative approach, operationalised by the theoretical framework that conceives the state as a relational entity and an informational field, in which archival documents constitute symbolic instruments inherent to its power. Empirically, it analyses official documents relating to the processes of administrative restructuring of this state. It was found that the State lacks any technical-archival guidelines for records management during processes of institutional change. Similarly, archival legislation does not establish standards to guide this process. It highlights the need to institutionalise archival management tools to administer documentary records during administrative reforms. Such a measure is a sine qua non for the efficiency of institutional transition processes and the functional continuity of government bodies. It proposes technical archival guidelines to safeguard the functional continuity of bodies subject to administrative reform.

Keywords: *Administrative Reforms; Mozambique; Administrative Continuity; Document Management Guidelines; Agriculture and Fisheries.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Sequência de reestruturações nos domínios da agricultura e pesca	125
Figura 2 - Ecossistema de regulamentação da gestão de mudanças institucionais	151
Figura 3 - Procedimentos para gestão arquivística em contextos de mudança institucional	153

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Evolução jurídico-administrativa do Estado moçambicano	95
Quadro 2 - Perfil do estudante de Arquivística em Moçambique	117
Quadro 3 - Contextos e casos de variação institucional	124
Quadro 4 - Enquadramento dos arquivos no plano institucional	126

LISTA DE ABREVIACÕES

AHM - Arquivo Histórico de Moçambique
BM - Banco Mundial
CRM - Constituição da República de Moçambique
DNP - Direção Nacional de Pescas
EGDAE - Estratégia de Gestão de Documentos e Arquivos do Estado
EGRSP - Estratégia Global da Reforma do Sector Público
ERDAP - Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública
FMI - Fundo Monetário Internacional
FRELIMO - Frente de Libertação de Moçambique
INDER - Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural
LDI - Lei do Direito à Informação
MAAP - Ministério da Agricultura, Ambiente e Pescas
MADER - Ministérios da Agricultura e Desenvolvimento Rural
MAP - Ministério da Agricultura e Pescas
MASA - Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar
MIC - Ministério da Indústria e Comércio
MIMAIP - Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas
MINAG - Ministério da Agricultura
MIP - Ministério das Pescas
MITADER - Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural
MPD - Ministério do Plano e Desenvolvimento
MTA - Ministério da Terra e Ambiente
NGP - Nova Gestão Pública
NODAEC- Normas de Organização e Direção do Aparelho de Estado Central
PARPA - Programa de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta
PRE - Programa de Reabilitação Económica
RENAMO - Resistência Nacional de Moçambique
SEP - Secretaria de Estado das Pescas
SNA - Sistema Nacional de Arquivos
SNAE - Sistema Nacional de Arquivos do Estado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
1.1 OBJETIVO GERAL.....	20
1.1.1 Objetivos Específicos.....	20
1.2 JUSTIFICATIVA.....	20
1.2.1 Universo e objeto de estudo.....	22
1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	24
1.3.1 Método de Pesquisa.....	24
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	27
2 ESTADO, REFORMAS ADMINISTRATIVAS E INFORMAÇÃO.....	30
2.1 ESTADO COMO INSTÂNCIA RELACIONAL.....	31
2.2 REFORMAS ADMINISTRATIVAS, UMA CONDENSÇÃO DE RELAÇÕES DE CLASSES.....	36
2.3 ESTADO COMO CAMPO INFORMACIONAL ARQUIVÍSTICO.....	42
3 REFORMA E ARQUIVOS: A QUESTÃO DA (DES)CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA.....	52
3.1 REFORMAS ADMINISTRATIVAS E OS CENÁRIOS ARQUIVÍSTICOS.....	52
3.2 ARQUIVOS COMO FUNDAMENTO PARA EFICIÊNCIA NO SETOR PÚBLICO... 60	
3.3 A GESTÃO DE DOCUMENTOS NA MEDIAÇÃO DE MUDANÇAS.....	64
4. PRINCÍPIO DA PROVENIÊNCIA EM ARQUIVOS.....	73
4.1 FORMULAÇÃO TEÓRICA: DA RUPTURA AO MÉTODO.....	78
4.2 A PROVENIÊNCIA SOB PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS.....	84
5. ESTADO MOÇAMBICANO: PERCURSO HISTÓRICO E TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS.....	92
5.1 ESTADO PÓS- INDEPENDÊNCIA - REPÚBLICA POPULAR DE MOÇAMBIQUE 97	
5.2 O ESTADO (EM VIAS DE SER) DEMOCRÁTICO - REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE.....	100
5.2.1 Configuração funcional e estrutural do Estado moçambicano.....	102

5.3 PANORAMA ARQUIVÍSTICO MOÇAMBICANO.....	108
5.3.1 Sistema Nacional de Arquivos do Estado: configuração e atores.....	108
5.3.2 Perfil e enquadramento profissional do arquivista em Moçambique.....	115
5.4 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NOS DOMÍNIOS DA AGRICULTURA E PESCAS.....	120
5.4.1 Desdobramentos ministeriais.....	122
5.4.2 Enquadramento dos arquivos nos processos de reforma administrativa.....	126
6. REFORMAS ADMINISTRATIVAS DO ESTADO MOÇAMBICANO: ENQUADRAMENTOS TEÓRICO-ARQUIVÍSTICOS.....	129
6.1 O ESTADO MOÇAMBICANO COMO UMA INSTÂNCIA RELACIONAL.....	129
6.2 REFORMAS ADMINISTRATIVAS: PADRÕES DE FORÇA E RESISTÊNCIA NA CONDENSAÇÃO INSTITUCIONAL DO ESTADO.....	132
6.3 AS REFORMAS E A INTEGRAÇÃO ARQUIVÍSTICA: UMA ANÁLISE DOS MARCOS NORMATIVOS.....	134
6.3.1 Continuidade administrativa.....	135
6.3.2 Eficiência Pública.....	143
6.3.3 Gestão e partilha de documentos.....	145
6.3.4 Transparência Pública.....	147
6.4 GESTÃO DE DOCUMENTOS EM CONTEXTOS DE REFORMA: DIRETRIZES PARA REGULAÇÃO ARQUIVÍSTICA E CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA....	148
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	155
8. REFERÊNCIAS.....	161
APÊNDICES.....	175
Apêndice A - Diretrizes de Reforma do Setor Público.....	176
Apêndice B - Acesso à informação e Funcionamento dos Serviços Públicos.....	178
Apêndice C - Mudanças institucionais sob orientação governamental.....	180
Apêndice D - Enquadramento arquivístico das reformas.....	181

1 INTRODUÇÃO

O Estado, enquanto uma construção e relação social mediada pela informação orgânica e arquivística, ao longo da sua existência está sujeito a sofrer reformas na sua estrutura institucional. Em nome da eficiência e melhoria dos serviços públicos à sociedade, este pode criar, extinguir ou fundir instituições e/ou competências, levando a reconfiguração das suas estruturas aos interesses dos poderes subscritos na ordem político-administrativa do mesmo.

No caso de Moçambique, a configuração político-administrativa do Estado tem as suas raízes históricas forjadas na administração colonial portuguesa. Cistac (2009, p. 4 - 5), ao analisar o direito administrativo moçambicano estabelece uma clara relação umbilical entre o sistema administrativo colonial e o regime administrativo que orientou a formação e estruturação daquele Estado, ainda que submetido às adaptações conjunturais.

Para além das ideias herdadas do sistema colonial, a configuração político-administrativa de Moçambique reformulou-se na base de uma ideologia de cunho socialista (Cistac, 2009, p. 5), que perdurou até o ano de 1990, altura em que o Estado aderiu à democracia e ao liberalismo económico. Conforme Bussotti e Baloi (2024, p. 13) entendem “[...] a estrutura administrativa de tipo colonial acabou por inspirar, com as devidas diferenças, o centralismo de matriz socialista do novo Estado independente”. Este percurso histórico foi determinante na projeção da atual configuração político-administrativa do Estado, principalmente na organização e funcionamento de suas instituições.

É dentro deste percurso histórico que as reformas administrativas, enquanto parte do objeto-estudo desta pesquisa encontram seu embasamento empírico, na medida em que o percurso do próprio Estado sugere a recorrentes reformas de ordem político-ideológica. Sob este percurso forjou-se uma administração pública cujas raízes históricas formularam-se no patrimonialismo e burocratismo que, posteriormente, em consequência da mudança ideológica foram sendo “hibridizados” com o gerencialismo que, no entanto, na atual configuração administrativa do Estado ainda perde proeminência para as duas primeiras formas (Simone, 2015; Cistac, 2009; Forquilha, 2009).

Nesse sentido, a administração pública moçambicana sugere a predominância de características patrimonialistas, cuja manifestação no plano institucional caracteriza-se pela convergência de interesses político-partidários que se materializam em sistemáticas mudanças institucionais durante os processos de formação de novos governos. Nesta perspectiva, o campo informacional-arquivístico se formula tendo em vista o controle enquanto mecanismo

de manutenção do poder dos grupos que assumem a direção do Estado, uma característica que não destoa do percurso histórico deste.

É a partir da reflexão analítica sobre as mudanças administrativas – enquanto forma de adequação da estrutura estatal aos interesses sociais, em que a instrumentalização dos arquivos emerge como estratégia de manutenção do poder – que a presente pesquisa se insere. O estudo foca-se nos cenários arquivísticos resultantes desse fenômeno, particularmente, os mecanismos de reorientação dos arquivos durante o processo de reformas administrativas.

No plano teórico, a questão das reformas administrativas e suas repercussões nos arquivos tem sido pouco explorada. Porém, trata-se de um tema cuja relevância tem se renovado nos últimos tempos, dada à crescente instabilidade que caracteriza o Estado e os seus aparatos institucionais, levando à movimentação de documentos de arquivo entre instituições, setores ou até mesmo à recolha destes para a guarda permanente.

Na sequência desses fatores, a inserção da temática sobre as reformas administrativas no campo arquivístico pontua-se por um lado, pela necessidade de garantir a gestão de documentos no contexto das reformas, visando a continuidade funcional das instituições. Por outro, pela necessidade de conhecer a história administrativa das instituições enquanto pressuposto para o desenvolvimento e organização de fundos de arquivo.

Cabral e Camargo (2025, p. 7), sustentam que “[...] a história administrativa constitui não só uma ferramenta de contextualização como também um alicerce para o respeito à proveniência, à autenticidade e à integridade dos fundos”.

Nesse sentido, as reformas administrativas assumem uma importância central no âmbito da Arquivologia, na medida em que as suas dimensões teóricas e práticas possibilitam uma constante reavaliação do repensar e da *práxis* arquivística. Todavia, considerando “a escassez de trabalhos especializados, como também a reduzida reflexão sobre seus usos e potencialidades nos arquivos” (Cabral; Camargo, 2025, p. 9), percebe-se que esta relevância teórica tem sido pouco explorada na área.

A experiência nos mostra que as instituições públicas moçambicanas, sujeitas a estas dinâmicas, têm se debatido bastante com a descontinuidade administrativa ou funcional. Mais que uma consequência de mudanças, este fenômeno tem se fundamentado na lógica político-administrativa do próprio Estado que, conforme afirmamos, prevalecem na sua essência características centralizadoras do poder cuja manifestação incide diretamente nos modos de gestão do espaço público que chega a se confundir com o privado. Nesse espectro, as instituições públicas, além de interesses comuns ou coletivos, sujeitam-se aos interesses do poder dominante vigente, que emergem a cada novo ciclo de governação.

Nessa ordem, a cada quinquênio que coincide com a transição dos governos, observa-se uma recorrência de reestruturações institucionais, concomitante à suplantação de projetos e planos institucionais anteriores, sob o pretexto de novos ideais de governação. Este cenário leva à criação e à extinção de instituições, assim como a transferência de funções entre elas. Outrossim, este processo resulta na movimentação de recursos institucionais estratégicos à continuidade funcional dos órgãos, dentre eles, os documentos de arquivo entre os setores envolvidos. Tal cenário impõe a necessidade de diretrizes técnicas para a gestão desses registros durante a transição administrativa.

Ao analisarmos a legislação que opera as mudanças institucionais em Moçambique, é possível identificar uma clara instrução sobre a reorientação de recursos humanos, financeiros e materiais. Estas dimensões patrimoniais coincidem com a respectiva representação estrutural e funcional dos setores a nível dos organogramas institucionais. No entanto, essa atenção não é extensiva aos documentos de arquivo, dado que a mesma legislação não estabelece os critérios de gestão desses registros. Para além da inexistência de serviços de gestão de documentos devidamente institucionalizados, essa lacuna induz ao entendimento de que os documentos tendem a ser periféricos aos processos de mudança institucional, isto é, subalternizados em relação a outras categorias patrimoniais.

Se por um lado esse cenário evidencia a fragilidade da legislação que orienta as mudanças no seio das instituições, por outro, expõe a desarticulação técnica e legislativa do campo arquivístico nacional em relação às reformas administrativas.

Diante desse cenário – marcado por frequentes alterações nas estruturas institucionais e falta de diretrizes governamentais para a gestão de documentos de arquivos em momentos de mudança institucional, estudar a dimensão arquivística das reformas administrativas em Moçambique mostra-se pertinente. Tal reflexão abre um possível espaço de debate no seio dos profissionais da área, dentro de uma realidade cuja problemática é visivelmente clara, a considerar o modo de atuação das instituições, as descontinuidades funcionais e perda de documentos de arquivo durante os processos de reforma.

Esta situação, para além de comprometer o desempenho das instituições, compromete a capacidade reflexiva do próprio Estado, na medida em que este perde uma das principais fontes de informação que orienta o seu percurso no tempo e no espaço. De igual modo, a sociedade perde a possibilidade de acessar as informações contidas nesses arquivos enquanto fonte para o exercício da cidadania.

Em termos empíricos, para a presente pesquisa, optou-se pela análise dos domínios da agricultura e da pesca, ambos delimitados pelo recorte temporal entre 1994 à 2025. Justifica

esta escolha o fato destes setores serem estratégicos para a vida econômica e social do país e, como tal, são constitucionalmente definidos como a base de desenvolvimento do Estado (Moçambique, 2018). De igual modo, esta escolha fundamentou-se no legado histórico destes domínios, marcado por sistemáticas reestruturações durante o seu percurso funcional desde a sua criação em 1975.

Trata-se, portanto, de instituições cuja trajetória entrelaça-se com o percurso histórico-administrativo do Estado moçambicano, especificamente no concernente à dimensão das reformas. Este mapeamento histórico e descritivo implicou a ampliação do nosso raio empírico que consistiu em compreender o Estado moçambicano sob o ponto de vista da sua formação, organização político-administrativa e, sobretudo, da relação com os arquivos.

Vale lembrar que a administração pública moçambicana carrega um legado marcado pelo patrimonialismo e burocratismo, cujas características ainda predominam no atual contexto da gestão pública (Forquilha, 2009), porém, com algum hibridismo de elementos da Nova Gestão Pública (NGP), o gerencialismo (Simione, 2015).

Nesse sentido, dentre outras características que orientam o campo político-administrativo em Moçambique, pode-se evidenciar a predominância de interesses políticos (privados) sobre os interesses coletivos, a forte centralização do poder nos gestores públicos em detrimento da instituição, bem como um certo patrimonialismo informacional, caracterizado pela personalização dos documentos de arquivos.

É na sequência desses fatores que as descontinuidades administrativas nos domínios da agricultura e da pesca tem se tornado cada vez evidentes, na medida em que para além dos interesses subscritos na sua materialidade institucional, os projetos estratégicos ao Estado e a sociedade (afetos a estes setores) perdem sua importância perante os novos ideais de governação que emergem a cada novo governo.

As descontinuidades do setor público moçambicano podem ser interpretadas sob diferentes prismas: desde a desinstitucionalização de projetos de governação anteriores por novos ideais político-governativos, até ao descompasso dos processos funcionais das instituições.

Ao dissertar sobre a política agrária e qualidade institucional na governação, Amade (2023) corrobora este diagnóstico ao reconhecer, como empecilho do setor agrário moçambicano, a descontinuidade das políticas do setor. Para o autor, esta realidade “[...] seria evitada se os governos que passassem não descontinuassem ciclicamente as políticas do sector agrário” (Amade, 2023, p. 22).

Considerando o campo empírico escolhido, marcado por frequentes mudanças na sua estrutura e função, e as características que orientam a dimensão político-administrativa do Estado moçambicano, caracterizada, sobretudo pela prevalência de uma abordagem patrimonialista enquanto forma de administração, a pesquisa procura compreender de que maneira o quadro legislativo moçambicano (arquivística e institucional) regula a gestão de documentos de arquivos durante as reformas administrativas, tendo em vista a mitigação da descontinuidade administrativa das instituições?

1.1 OBJETIVO GERAL

Avaliar a conformidade da legislação arquivística e institucional dos domínios da agricultura e pesca de Moçambique face aos desafios da gestão de documentos em contextos de reforma administrativa, identificando os fundamentos necessários para a salvaguarda da continuidade funcional das instituições.

1.1.1 Objetivos Específicos

- Mapear os principais projetos de reforma administrativa implementados em Moçambique entre 1994 à 2025;
- Identificar a legislação institucional que orienta as reformas nos Ministérios alvo da pesquisa;
- Descrever o enquadramento dos arquivos nos principais instrumentos de reforma (leis, decretos e regulamentos internos) e sua relação com a noção de continuidade administrativa das instituições;
- Contrastar, entre os dois ministérios, os entendimentos institucionais atribuídos aos arquivos no contexto das reformas administrativas;
- Aferir o grau de conformidade da legislação em relação à preservação dos arquivos e à continuidade funcional das instituições.

1.2 JUSTIFICATIVA

Justifica a escolha deste tema, o fato de que, não obstante as reformas administrativas serem fenômenos recorrentes no setor público moçambicano, frequentemente legitimados por discursos de eficiência e melhoria dos serviços, porém, a experiência demonstra uma

incoerência entre as pretensões anunciadas e os modos de gestão dessas reformas. Essa contradição manifesta-se na periferação dos documentos de arquivo nos planos que orientam as mudanças institucionais. Este cenário permeia um espaço de reflexão no âmbito da reestruturação das instituições produtoras de arquivos e sua relação com os modos de gestão e organização arquivística.

As frequentes reestruturações institucionais do setor público moçambicano, aliadas à inexistência de diretrizes para a gestão de documentos de arquivos em contextos de gênero, sustenta a pertinência de uma reflexão mais profunda e interdisciplinar sobre a gestão arquivística durante os processos de transição institucional. Portanto, justifica a escolha deste tema o fato da legislação arquivística moçambicana pouco contemplar esta temática nas suas orientações técnicas, o que compromete a gestão e preservação dos ativos informacionais das instituições públicas alvo de reestruturação, constituindo-se uma reflexão pertinente dentro dos estudos da Ciência da Informação, particularmente da Arquivologia.

Uma pesquisa desta natureza, mais que pertinente pela atualidade do problema anunciado, constitui um exercício intelectual que procura evidenciar a importância dos arquivos para o desenvolvimento das organizações e instituições públicas. Pretende-se com isso despertar possíveis interesses para futuras pesquisas voltadas ao tema, contribuindo para recolocação do tema na órbita das pesquisas da área da Ciência da Informação, como da Arquivologia e/ou da Administração.

A escolha deste tema retoma um percurso de questionamentos iniciado durante a formação em Arquivística pela Universidade Eduardo Mondlane, em Moçambique. Trata-se de questões que foram se consolidando a partir do cruzamento das bases teóricas da Arquivologia, condensadas no princípio da proveniência, com a realidade empírica moçambicana, caracterizada por sistemáticas reformas das estruturas do Estado.

Para tal, nos valeu o embasamento teórico de Michel Duchein, através do seu texto intitulado “o Respeito de Fundos em Arquivo: princípios teóricos e problemas práticos” (Duchein, 1992). De igual forma, valeram-nos as atuais perspectivas teóricas sobre o princípio de proveniência, defendidas por Terry Cook (2012; 2001), sugestivas a um “princípio de proveniência funcional” como uma proposta de renovação do pensamento arquivístico às preocupações contemporâneas da gestão arquivística tendo em conta os contextos envolvidos.

Sob o ponto de vista empírico, sustentamo-nos dos domínios da agricultura e das pescas enquanto setores constitucionalmente definidos como base de desenvolvimento do país e que, historicamente foram recorrentemente marcados por mudanças estruturais e funcionais desde a sua criação.

Cientes que a pesquisa não esgota todas as categorias ou dimensões teóricas que o tema abarca, contudo, entendemos que a dissertação resultante desta pesquisa despertará interesse para futuros estudos subordinados à mesma temática, enriquecendo o campo da Ciência da Informação e da Arquivologia com um tema certamente atual no pensamento e na *práxis* Arquivística.

1.2.1 Universo e objeto de estudo

Este estudo se insere no universo das reformas administrativas do Estado moçambicano, tomando como objeto de análise a gestão de documentos no âmbito das mudanças institucionais, tendo como base empírica os domínios da agricultura e das pescas. A pesquisa delimita-se no período de 1994 a 2025. No entanto, para melhor compreensão, faz-se o mapeamento da evolução destes setores desde a sua criação em 1975.

As reformas administrativas têm sido um fenômeno frequente durante os processos de mudança governamental em Moçambique, levando à criação de novos ministérios, extinção e fusão de funções entre ministérios. Este cenário tem impactado na gestão dos documentos de arquivo, na medida em que a legislação institucional que formaliza tais mudanças, ainda que oriente sobre os mecanismos de gestão dos recursos financeiros, humanos e materiais, ela é omissa quanto à gestão de documentos e arquivos.

Decorrente dessa falta de orientação, os arquivos expõem-se a interpretações subjetivas, muitas vezes, desarticuladas com os objetivos centrais que levaram às reformas administrativas, o que compromete de antemão, a eficiência do próprio processo de reforma.

Compreender a gestão de documentos no âmbito das reformas administrativas do Estado moçambicano passa, fundamentalmente, por fazer um breve resgate histórico sobre aquele Estado, destacando o seu percurso político-social desde sua formação.

A trajetória do Estado moçambicano foi marcada por diversas dinâmicas e rupturas no seu percurso político. Após a sua independência em 1975, resultante da luta de libertação nacional contra o regime colonial português, o país adotou inicialmente uma linha ideológica marxista-leninista, na qual o socialismo se configurou o pilar da construção do Estado.

Como consequência de divergências internas, aliado a fatores geopolíticos no plano internacional, em 1977 o país entrou em uma guerra civil, opondo o governo, liderado pela Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) e a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO). Conforme observa Djive (2024, p. 9), “as origens da guerra são debatidas, com algumas correntes enfatizando fatores externos, como apoio sul-africano [regime do

apartheid], enquanto outros destacam as dinâmicas internas do país”. O conflito foi marcado por uma profunda polarização discursiva assente no embate ideológico da época. Por um lado, a narrativa oficial do Estado caracterizava a insurgência como a ação de grupos armados ou bandidos armados, instrumentalizados para subverter as conquistas da independência nacional. Em contrapartida, a RENAMO autodefinia-se sob a bandeira da “luta pela democracia”.

Após dezesseis anos de guerra, de acordo com Djive (2024), este conflito veio a terminar em 1992 por via dos Acordos Gerais de Paz em Roma, assinados entre o governo de Moçambique e a RENAMO, formalizando a transição do monopartidarismo para o multipartidarismo e o estabelecimento da democracia como fundamento do Estado. Este acordo conduziu o país à realização das primeiras eleições multipartidárias do país em 1994.

A proclamação da independência em 1975 impulsionou a criação das primeiras instituições públicas do país, as quais surgem com objetivo de moldar o Estado a uma visão nacionalista. Para consolidar esta pretensão, um conjunto de reformas constitucionais foi implementado, que por sua vez, desencadearam o processo de reformas nas esferas política, econômica e administrativa.

Formalmente considerado democrático a partir de 1990, Moçambique é um Estado unitário republicano presidencialista cujo modelo de governação assenta constitucionalmente no princípio da separação dos poderes legislativo, judicial e executivo. Ainda que, em termos reais, esta configuração não passe de um formalismo, posto que, na *práxis* política, observa-se uma assimetria entre a ordem constitucional e a manifestação real deste princípio.

É no âmbito desta configuração que a cada quinquênio, o país tem realizado eleições gerais e municipais, das quais nascem novos governos que, por sua vez, imprimem mudanças na estrutura e no funcionalismo das instituições públicas. Trata-se de um ajustamento das instituições às estratégias de governação dos novos mandatários políticos, onde a criação, extinção, transferência ou fusão de funções ministeriais tem caracterizado o processo.

No universo das instituições públicas moçambicanas, os domínios da agricultura e da pesca têm se destacado pela intensidade nos processos de reajustamento institucional. A sua condição estratégica para a economia nacional fez destes setores alvos de sucessivas transformações orgânicas e funcionais desde 1975, o que torna-os campos empíricos privilegiados para compreender as reformas administrativas do Estado moçambicano.

A partir dos cenários acima exposto, analisamos as mudanças institucionais feitas entre os anos 1994 e 2025, especificamente nos domínios da agricultura e da pesca, procurando evidenciar a repercussão desse processo sobre a informação orgânica dos

organismos envolvidos.

A questão das reformas administrativas, na sua dimensão arquivística, é um tema central para o contexto da administração pública moçambicana. Uma centralidade que se renova a partir dos centros político-administrativos que caracterizam aquele Estado. É comum que todos processos de mudança governamental coincidam com as mudanças institucionais, uma ação que muitas das vezes se orienta apenas por motivações políticas, defasada de qualquer abordagem técnico-arquivística para orientar a gestão dos documentos e arquivos. No caso dos domínios ministeriais escolhidos para esta pesquisa, a sua história é reflexo dessa realidade administrativa, tanto que, compreender o processo de reorientação dos arquivos destes setores, significa, até certo ponto, compreender como o Estado moçambicano gerencia os seus arquivos.

1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa configura-se numa construção teórico-analítica, centrada na interpretação das reformas administrativas do Estado enquanto um fenómeno de ordem social que se manifesta nas mudanças estruturais, funcionais e culturais das instituições públicas. A partir dessa perspectiva e com ela, concebe-se o Estado como uma categoria analítica na sua vertente relacional, pressupondo-o como um campo permeado por diversos interesses inscritos nas relações entre os grupos.

1.3.1 Método de Pesquisa

Considerando as premissas acima expostas, a pesquisa orienta-se por uma abordagem qualitativa que, segundo Minayo, Deslandes e Gomes (2009, p. 21), “[...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”. A escolha da abordagem qualitativa justifica-se pelo fato da pesquisa centrar-se em um objeto de estudo que se enquadra nos fenómenos sociais que se manifestam explicitamente nas reformas administrativas do Estado. Tal cenário se adequa à análise das práticas político-administrativas e culturais dos domínios institucionais em estudo (agricultura e pesca).

Sob o ponto de vista dos objetivos, a pesquisa é do tipo descritivo-exploratória, visto que se propõe a estudar o fenómeno das reformas administrativas, tanto na sua dimensão teórica quanto empírica, partindo de uma realidade institucional concreta, no caso, os

domínios da agricultura e pescas de Moçambique. Nesse sentido, assume o caráter de descritiva na medida em que mapeia e analisa as reformas administrativas e sua repercussão na gestão dos documentos e arquivos das instituições envolvidas no processo, descrevendo a manifestação desse fenômeno (reformas administrativas) nas “instituições-amostra” da pesquisa. Sob o ponto de vista exploratório, este estudo tem em vista proporcionar uma maior familiaridade com o tema e sua relação com a gestão de documentos de arquivos em contextos de mudanças institucionais, considerando os setores da agricultura e pesca de Moçambique.

Em uma pesquisa qualitativa pode-se utilizar uma variedade de procedimentos e instrumentos de constituição e análise de dados, entre estes a pesquisa documental (Kripka; Scheller; Bonotto, 2015, p. 243). Desse modo, quanto aos procedimentos técnicos, o estudo orienta-se pelo método de pesquisa documental. Uma das diferenças com outros métodos, é que a pesquisa documental está restrita ao uso de documentos, o que Marconi e Lakatos (2003, p. 174) denominam como “fontes primárias”. Para Kripka, Scheller e Bonotto (2015, p. 243) “a pesquisa documental é um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos”.

Na classificação dos documentos enquanto fonte de pesquisa, Raupp e Beuren (2006, p. 89) definem duas características: “os documentos de primeira mão”, que corresponde àquelas fontes documentais sem nenhum “tratamento analítico”, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações etc. e “os documentos de segunda mão” que são aqueles que tenham se beneficiado de alguma análise prévia, a destacar “os relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas, entre outros”.

Aplicada a este estudo, a pesquisa documental visa identificar e analisar documentos oficiais do tipo leis, decretos, decretos presidenciais, diplomas ministeriais, resoluções, entre outros documentos de ordem legislativa e técnica que fundamentam as reformas administrativas a nível da Administração Pública moçambicana e, em particular, nos domínios institucionais em estudo.

A abordagem qualitativa do tipo descritivo-exploratória, combinada com o método de pesquisa documental permitiu o mapeamento do fenômeno das reformas administrativas nos domínios institucionais em estudo, bem como a análise e sistematização de um conjunto de informações de ordem teórica e empírica circunscritas no tema, no objeto e no universo da pesquisa, permitindo compreender o enquadramento dos documentos e arquivos no contexto desse fenômeno.

Para Marconi e Lakatos (2003, p. 174), o primeiro passo de qualquer pesquisa científica é o levantamento ou coleta de dados. Na presente pesquisa, a coleta e tratamento de dados foi realizada com base na técnica de análise documental que, segundo Lüdke e André (*apud* Kripka; Scheller; Bonotto, 2015, p. 245) envolve “[...] uma série de operações, que visam estudar e analisar um, ou vários documentos, buscando identificar informações factuais nos mesmos [...]”.

Neste estudo, a análise documental consistiu na leitura crítica dos textos legais que evidenciam os processos de reforma administrativa, buscando identificar padrões e diferenças existentes entre as instituições alvo da pesquisa no concernente à gestão de documentos de arquivos em momentos de reestruturação institucional. Para tal, considerou-se como procedimento a identificação dos documentos com base no critério geográfico e cronológico. Por esta via, procedeu-se à organização e categorização dos documentos em função da hierarquia legislativa e institucional, seguido da tabulação dos dados coletados através da ficha de análise documental.

Foram consideradas como fontes para coleta de dados, os portais e repositórios institucionais do governo moçambicano, com destaque para os domínios da agricultura e da pesca. De igual modo, foram também usadas as bases de dados legislativas ou normativas, precisamente, a Imprensa Nacional de Moçambique e a LegisPalop+TL (base de dados jurídica dos países de língua oficial portuguesa).

Os dados foram inicialmente organizados a partir de leituras sistemáticas da legislação que versa sobre reformas administrativa, mudanças institucionais ou extinção e criação de instituições, tendo em vista a categorização temática, hierárquica ou institucional dos documentos colhidos.

A análise de dados consistiu na aplicação da técnica de “análise temática”, articulada à técnica de “análise comparativa” sobre os documentos selecionados. Para esse processo tomamos como referência as seguintes categorias de análise: continuidade administrativa; eficiência pública; gestão e partilha de documentos e arquivos; transparência pública.

Foram considerados como instrumentos de análise de dados a matriz de categorização temática e a matriz de análise comparativa. Através do primeiro instrumento foi analisada em todos documentos selecionados a predominância e/ou ausência das categorias de análise antes referenciadas. Com base neste exame, e com vista a mapear as recorrências e singularidades das categorias de análise entre as duas instituições, foi aplicado o segundo instrumento de forma particularizada a cada domínio alvo deste estudo.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Ao estabelecer a pesquisa nos termos acima enunciados, a presente dissertação organiza-se em cinco seções principais, além desta introdução, que contextualiza o estudo, e das considerações finais, que sintetizam os resultados alcançados. O percurso inicia na segunda seção, onde, por meio do cruzamento interpretativo dos marcos teóricos com a realidade empírica, são formuladas as bases teórico-conceituais sobre o Estado, reformas administrativas e sua relação com a informação orgânica ou documentos de arquivos. Procura-se com isso, destacar a perspectiva teórica que discute o Estado sob o ponto de vista da sua relação com as dinâmicas que permeiam as lutas de classes. Tais dinâmicas são compreendidas como pressupostos para a reestruturação de suas instituições, tendo em vista a mediação dos interesses inscritos nessas lutas.

Os referenciais teóricos desta pesquisa formulam-se pelas perspectivas que concebem o Estado como uma relação (Poulantzas, 2000) e como um campo informacional (Jardim, 1999). Esta última enquanto uma apropriação teórica cujo fundamento clássico ancora-se no “capital simbólico” em Bourdieu (1989), no qual, para as pretensões desta pesquisa, se destaca o “capital informacional”.

De igual modo, a pesquisa sustenta-se na noção de “auto regulação reflexiva” do poder administrativo, expressa em Giddens (2001) para descrever a dimensão informacional do Estado, ideia que se condensa em Nharreluga (2006) sob o conceito de “Estado informacional”. Procuramos a partir destas categorias, mobilizar discussões teóricas que esclareçam o Estado enquanto relação, olhando para o fenômeno das reformas administrativas e sua relação com os documentos de arquivo.

No quadro dessa articulação teórica, o Estado é concebido como uma categoria analítica de cuja compreensão é mobilizada em direção às reformas administrativas e a informação na sua perspectiva arquivística enquanto mecanismo de auto regulação reflexiva do Estado e de mediação com a sociedade.

Ainda no embasamento teórico da pesquisa, na terceira seção são apresentados alguns cenários arquivísticos suscetíveis de ocorrer face às reformas administrativas do Estado, evidenciando a sua implicação na gestão de documentos e arquivos nas instituições envolvidas no processo de mudança. Para tal, destaca-se Michel Duchein (1992) como precursor e articulador dessa discussão, acompanhado por Delmas (2010), Iacovino (2017), Murillo (2008), Jardim (1999), entre outros teóricos do campo arquivístico. Na mesma seção evidencia-se a relação entre os documentos de arquivo com a eficiência dos serviços públicos

e, por fim, o papel da gestão de documentos na mediação dos processos de transição administrativa.

A quarta seção aborda o princípio da proveniência sob o ponto de vista histórico-conceitual e as perspectivas contemporâneas pelas quais este princípio tem se renovado. Destacam-se, nesta seção, autores como Duchein (1992), Cabral e Camargo (2025), Cook (2017; 2012; 2001), Eastwood e MacNeil (2017), Bellotto (2004), Heredia Herrera (1987), Cruz Mundet (2003), Silva *et al.* (2002), entre outros.

Procura-se nessa seção, evidenciar a importância dos documentos e dos arquivos na mediação das mudanças institucionais, a partir das abordagens contemporâneas deste princípio, nas quais se destaca Terry Cook com a noção de “princípio da proveniência funcional”, através do qual procura estabelecer uma nova visão sobre o princípio da proveniência, em direção a compreensão dos contextos (políticos e socioculturais) de produção e acumulação dos documentos. Espera-se com esta seção, evidenciar os cenários arquivísticos decorrentes das reformas administrativas que permitam estabelecer relações com a realidade empírica e, por conseguinte, aproximar as abordagens teóricas às possíveis soluções dos problemas identificados.

Na quinta seção, descreve-se o surgimento e formação do Estado moçambicano, seu percurso histórico, destacando os momentos centrais que se configuraram em reformas nas suas estruturas. Esta descrição histórica é feita tendo em vista a compreensão do Estado na sua relação com os arquivos no contexto das reformas administrativas, sob o ponto de vista da sua importância para a continuidade administrativa das instituições, no primeiro momento e, posteriormente, para o usufruto social em termos de exercício da cidadania. Esta articulação compreende o desenvolvimento inicial do marco empírico da pesquisa, no qual se insere o seu objeto e amostra.

Na sequência, descreve-se o Estado moçambicano na sua perspectiva contemporânea, procurando evidenciar alguns elementos históricos impregnados na atual configuração político-administrativa, com destaque para as reformas institucionais e a sua abordagem em relação aos arquivos. Para viabilizar este processo, procedeu-se à análise de documentos oficiais que retratam o percurso político-administrativo do Estado nas fases acima referenciadas.

Para encerrar esta seção, e tendo em vista o nosso campo empírico, foi feita uma descrição histórico-evolutiva dos domínios da agricultura e da pesca, considerando o período entre 1994 a 2025. São analisadas fontes documentais como leis, decretos, resoluções e outras

fontes documentais de natureza técnica e legislativa para fundamentar os dados empíricos da pesquisa.

Partindo das formulações teóricas e empíricas estabelecidas nas seções anteriores, a sexta seção analisa o Estado moçambicano a partir da perspectiva relacional do Estado em Poulantzas (2000) – abordagem que nos guia para a compreensão das dinâmicas que permeiam a sua materialidade institucional e das reformas administrativas resultantes. De igual modo, analisamos a dimensão arquivística do mesmo Estado a partir do capital simbólico da informação proposto por Bourdieu e da noção de dimensão informacional do Estado em Giddens (2001) cuja consolidação analítica se esclarece em Jardim (1999) e Nharreluga (2006), respectivamente.

Para o aprofundamento interpretativo deste estudo foi analisada a configuração administrativa dos domínios da agricultura e pesca dentro do percurso político-administrativo do Estado, destacando os cenários arquivísticos, a dimensão técnico-arquivística expressa na legislação que orienta as mudanças, o entendimento institucional sobre o papel dos arquivos em relação a continuidade administrativa das instituições.

Em função dessas constatações e considerando o padrão de reformas que caracteriza as instituições públicas em Moçambique, propõe-se a título sugestivo, algumas diretrizes para a gestão de documentos de arquivos em contextos de reestruturação administrativa, tendo em vista a reorientação dos acervos arquivísticos impactados pelo processo. Nessa ordem, considera-se desde a formulação de normativas para a gestão de documentos e sua aplicação no contexto da gestão de mudanças institucionais.

2 ESTADO, REFORMAS ADMINISTRATIVAS E INFORMAÇÃO

Abordar a informação no âmbito das reformas administrativas do Estado é um exercício de cuja exigência intelectual nos remete a contemplar o Estado como um campo informacional (Jardim, 1999), do qual a sustentação teórica se enquadra no capital informacional em Bourdieu (2008, p. 99), que segundo o mesmo, trata-se de um tipo de capital intrínseco ao funcionamento e exercício do poder de Estado.

Cientes da diversidade teórica que caracteriza o termo informação, nesta seção, aborda-se a informação no contexto da produção, uso e organização dos documentos de arquivos enquanto mecanismo de auto-regulação reflexiva do Estado (Giddens, 2001).

Com base nesta abordagem, aprofundam-se algumas interpretações teóricas sobre o Estado e a reforma administrativa, esta última enquanto manifestação de um conjunto de interesses de ordem política, econômica e social, inscritos na “ossatura Institucional” (Poulantzas, 2000, p. 57). Nessa ordem, a informação opera como fundamento de subjetivação que legitima a ação do Estado perante as massas populares através da construção de discursos que levam a consensos sobre a necessidade das reformas. Um caminho teórico-metodológico que possa embasar tais pressupostos, passa por contemplar o Estado como uma categoria analítica que envolve linhas de tensão e campos de conflito na relação deste com a sociedade e cuja informação desempenha o papel mediador dessa relação.

Sob o ponto de vista dos referenciais teóricos, esta pesquisa se estrutura pelas perspectivas do Estado como relação em Poulantzas (Nharreluga, 2014), onde o mesmo se justifica pela mediação de lutas entre grupos sociais que procuram legitimar os seus interesses na sua materialidade institucional. Nesse sentido, as reformas administrativas do Estado mais que um ato político-administrativo, configuram-se substrato material das dinâmicas inseridas na relação entre os grupos sociais. Como tal, para além de produzir, o Estado passa a acumular informações de diversa ordem e natureza, tendo em vista a sua ação programática no âmbito da articulação e intermediação dessas relações.

Na sequência deste referencial teórico, incluímos a noção de “Estado como um campo informacional” enquanto uma construção teórica de Jardim (1999), esclarecida em Nharreluga (2014, p. 61), cujo fundamento clássico é expressa no “capital simbólico” de Bourdieu (2008, p. 99), no qual, para as pretensões desta pesquisa se destaca o “capital informacional” enquanto resultante da concentração, organização e redistribuição da informação no âmbito do funcionamento das instituições do Estado e, na relação deste com a sociedade (Jardim, 1999,

p. 19). Nesses termos, para os propósitos da presente pesquisa, o Estado como campo informacional é redimensionado em direção a uma reflexão do ponto de vista da produção, armazenamento e disseminação da informação orgânica ou de arquivos (Nharreluga, 2014), aquela produzida pelas instituições estatais no âmbito do exercício de suas funções.

De igual modo, nos sustentamos na noção de “auto regulação reflexiva” do poder administrativo, que Giddens (2001) expressa para descrever a dimensão informacional do Estado, que se condensa em Nharreluga (2006) sob o conceito de “Estado informacional”. Procuramos a partir destas categorias, mobilizar discussões teóricas que esclareçam o Estado enquanto relação, olhando para o fenômeno das reformas administrativas e sua relação com a informação orgânica.

Este embasamento teórico articula diversos campos de conhecimento, configurando-se numa construção teórica interdisciplinar, constituída por áreas como ciência política, através da análise do Estado sob o ponto de vista conceitual e suas configurações estruturais e funcionais que, por sua vez, se desdobra especificamente para área da administração, através da análise das reformas administrativas, produção e gestão de documentos, concomitantemente a questão da continuidade e noção de eficiência administrativa.

Sendo a dimensão informacional do Estado, propriamente de natureza arquivística, e considerando a produção, acumulação e gestão de documentos, ações que encontram fundamento teórico-metodológico no campo da Arquivologia, o princípio de proveniência em arquivos emerge como base teórica para análise dos mecanismos de gestão arquivística no âmbito das dinâmicas institucionais resultantes das reformas administrativas.

2.1 ESTADO COMO INSTÂNCIA RELACIONAL

A primeira referência que orienta o plano teórico desta pesquisa parte da concepção de Estado como uma instância relacional na qual se destaca Poulantzas como precursor da mesma. Sob essa perspectiva, o Estado é visualizado na vertente das relações de poder inscritas na divisão e lutas de classes.

Poulantzas (2000), em o Estado, o poder, o socialismo articula uma concepção de Estado fundamentada na relação entre as instâncias infraestrutural (economia) e superestruturais (Estado e ideologia). Nessa construção teórica o autor formula uma crítica a concepção economicista-mecanicista tradicional do Estado, na qual este é concebido como uma estrutura fixa e monolítica separada das classes e das suas lutas. Trata-se de uma

perspectiva que reduz o Estado a mero instrumento econômico cujas funções se figuram como simples “apêndices-reflexos” da economia.

Poulantzas (2000, p. 37), vislumbra o Estado a partir da divisão de classes, das lutas e do poder de classes. Nessa ordem, amplia a teoria do Estado capitalista de uma perspectiva exclusivamente economicista, assente nas relações de produção, incluindo na sua análise as classes sociais e as lutas de classe como objeto deste. Segundo o autor, “as formações sociais são o lugar real de existência e de reprodução, portanto do Estado em suas formas diversas, as quais não podem ser deduzidas do modelo capitalista do Estado que designa um objeto abstrato-formal” (Poulantzas, 2000, p. 24).

Marques (2023), sustentado em Bertramsen (1991), faz um exercício teórico-analítico sobre o “Estado como relação social”, no qual o concebe como “um momento no interior de uma totalidade social”, sem tratá-lo como completamente autônomo, ou como “um simples reflexo das tendências estruturais-econômicas subjacentes”.

Este pensamento comunga com a noção de Estado relacional na medida em que desloca de uma concepção teórico-economicista do Estado, concebendo-o como um campo permeado por relações de luta entre grupos, classes e frações de classes. Projetam assim um Estado relacional cujo poder e legitimidade não deriva de se, mas dos interesses inscritos nos diversos grupos e classes sociais.

O Estado capitalista não funda sua legitimidade em sua origem, ele comporta uma série de fundações sucessivas na soberania, constantemente renovada, do povo-nação. Este Estado afirma assim um papel organizacional particular em relação às classes dominantes e um papel de regulação em face do conjunto da formação social (Poulantzas, 2000, p. 56).

Pode-se perceber que a legitimidade do Estado para além de emanar dos interesses de grupos e classes, ela reflete de contínuas e sucessivas articulações do papel do Estado em relação às lutas e interesses que o constituem. É interessante analisar esta perspectiva do autor, na medida em que concebe a legitimidade desfocada da dimensão coerciva. Sob esta abordagem, a legitimidade se fundamenta na capacidade de o Estado organizar os seus aparelhos com vista a administrar os interesses da hegemonia como os das classes dominadas, mantendo assim um equilíbrio no seu seio.

Trata-se de um exercício reflexivo, em que, além do uso da violência física, o Estado organiza as suas estruturas tendo em vista a formação de percepções e consensos entre as classes e frações de classes, uma espécie de “sistema simbólicos” que legitimam o Estado e regulam a relação deste com as classes e, entre as frações de classes. Esta reflexão encontra seu aprofundamento na análise do “poder simbólico” do Estado em Bourdieu, para quem “os

sistemas simbólicos cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou legitimação da dominação, contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre a outra” (Bourdieu, 1989, p. 11), o que o autor descreve como “violência simbólica”.

Uma reflexão consensual entre Poulantzas e Bourdieu, é que no Estado moderno, a noção de legitimidade não se resume ao uso da força física. Para a perspectiva de Poulantzas, a noção de legitimidade do Estado se fundamenta essencialmente no interior de suas estruturas (aparelhos ideológicos do Estado), através da capacidade de mediar interesses e conflitos entre as classes e frações de classes. Em Bourdieu, a noção de legitimidade insere-se no entendimento de que este detém um “metacapital” do qual adquire e monopoliza um “capital simbólico” que lhe permite impor e naturalizar determinadas categorias de pensamento às classes.

Sem descurar da visão weberiana sobre o Estado, Bourdieu amplia-na, de uma perspectiva coerciva para uma dimensão reflexiva do Estado, cujo efeito além do corpo físico, funciona sob a subjetividade do indivíduo. Nesse sentido, para o autor o “Estado é um X [a ser determinado] que reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da violência física e simbólica em um território determinado e sobre o conjunto da população correspondente” (Bourdieu, 2008, p. 97).

O autor faz esta reflexão partindo do entendimento de que o Estado possui o poder de exercer uma violência simbólica na medida em que ele se “encarna tanto na objetividade através de mecanismos específicos (exército, polícia, administração etc) como na subjetividade através de estruturas mentais, de esquemas de percepção e de pensamento [...]” (Bourdieu, 1989, p. 98).

Entretanto, ainda que o Estado detenha o monopólio do “capital simbólico”, Motta (2009, p. 5), na interpretação à Poulantzas (1978, p. 152), entende que “o Estado não é um sujeito com vontade autônoma, nem tampouco um instrumento de classes, mas sim uma condensação material das relações de forças, um campo de batalhas estratégico”. Nessa ordem, o Estado vislumbra-se como uma construção social cuja legitimidade reflete fundamentalmente da capacidade deste “administrar os interesses universais e individuais” (Tragtenberg, 2006, p. 30) [inscritos] nas lutas entre a classe dominante e as dominadas.

Percebe-se então que as lutas que caracterizam e orientam o papel do Estado encontram sua materialidade na dimensão institucional deste, enquanto legítimos espaços de mediação de interesses das classes, pois, estas “detêm, em seu fundamento material, sempre o primado da verdade em relação às instituições-aparelho de poder” (Poulantzas, 2000, p. 152).

Ou seja, no Estado moderno, do tipo capitalista, as lutas entre as classes é que precedem a legitimidade das instituições.

Nesse sentido, o Estado, através de seus aparelhos, engrena nessas dinâmicas sociais, as quais sujeitam-no à mudanças estruturais e funcionais ao longo do tempo, levando à reformas no seu interior, conforme aponta Poulantzas (2000, p. 138):

As constantes reviravoltas da política governamental, feita de acelerações e freadas, de recuos, de hesitações, de permanentes mudanças, não é devido à uma incapacidade de qualquer maneira característica dos representantes e de alto pessoal burguês, mas é a expressão necessária da estrutura do Estado.

O Estado assume assim uma característica dinâmica reflexa das lutas no seio das classes. Assim, conforme aponta o autor, o aparato institucional do Estado configura-se em função dos interesses da classe dominante, tanto na sua estrutura quanto no seu funcionalismo:

A cristalização dos interesses da fração hegemônica sobre outros setores ou aparelhos, centros de resistência de outras frações de bloco no poder se manifesta pela dissimulação de alguns aparelhos em outros: deslocamento das funções e esferas de competências entre aparelhos e decalagens constantes entre o poder real e poder formal (Poulantzas, 2000, p. 140).

Ainda que inspirado nos interesses da fração hegemônica, o Estado relacional caracteriza-se como num campo com fissuras na sua materialidade institucional, sujeito a influências externas às classes dominantes, conforme esclarece Giddens (2001, p. 37), “todas as formas de domínio tem aberturas que podem ser utilizadas pelos que estão em posições subordinadas para influenciar as atividades daqueles que detêm o poder sobre eles”. De tal forma que,

A configuração precisa do conjunto dos aparelhos de Estado, a organização deste ou daquele aparelho ou ramo de um Estado concreto (exército, justiça, escola, igreja etc) dependem não apenas da relação de forças internas no bloco no poder, mas igualmente da relação de forças entre este e as massas populares, logo da função que ele deve exercer diante das classes dominadas (Poulantzas, 2000, p. 144).

Esta perspectiva abre uma reflexão sobre a noção de poder, na medida em que, o Estado enquanto substrato das lutas de classe, deriva dessas contradições. Poulantzas (2000, p. 33) esclarece que as relações de poder se fundamentam nas relações de produção, estas que por sua vez derivam das relações econômicas, e estas últimas, segundo o autor, são essencialmente uma “luta de classes”. Marques (2023), entende que “o poder deriva da capacidade de agir e gerar efeitos institucionais”.

A interpretação destes autores leva-nos a entender em Poulantzas (2000) uma descrição do processo de luta pelo poder no seio das classes, do qual se define a classe

dominante cujo troféu, é a capacidade de influenciar mudanças na estrutura institucional do Estado, conforme expressa Marques (2023).

Entretanto, é preciso entender que além do substrato final da luta de classes que produz uma classe dominante, as instituições enquanto dispositivos racionais de mediação dessas lutas, elas se inserem e se formulam a partir do próprio processo de luta, pois, “as lutas sempre detém primazia sobre os aparelhos - instituições, e constantemente os ultrapassam” (Poulantzas, 2000, p. 43). Sob essa perspectiva pode se considerar que para além do poder e capacidade das classes dominantes gerarem efeitos institucionais, as instituições também se reformulam a partir do próprio processo de luta.

A reflexão de Poulantzas é formulada a partir da crítica que faz sobre o que entende ser uma interpretação equivocada de Foucault e Deleuze sobre a noção do poder no marxismo. Poulantzas, entende que estes autores se limitam ao “núcleo público” do poder, representado pelo “exército, polícia, prisões, tribunais etc.” (poder coercivo e disciplinador).

Entretanto, esta abordagem, segundo o autor, negligencia “os aparelhos ideológicos, culturais, igrejas etc.” que conforme o mesmo, constituem o conjunto dos aparelhos de hegemonia do Estado. Esta reflexão volta a inserir a análise de Bourdieu (1989) sobre os “sistemas simbólicos”, na medida em que amplia a perspectiva coerciva explícita (violência física) do poder para uma perspectiva reflexiva implícita (violência simbólica), inscrita nas esferas ideológica e cultural.

Tanto as classes dominantes como as classes dominadas, desempenham assim um papel estruturante na definição do poder do Estado, na medida em que a legitimidade deste deriva fundamentalmente da incorporação e representação dos interesses de ambos grupos na materialidade institucional dos seus aparelhos.

Nesse sentido, “o poder não é uma substância quantificável detida pelo Estado de que seria necessário despoja-lo” (Poulantzas, 2000, p. 262), mas sim, este deriva da “condensação material de uma relação de força” na estrutura estatal, na qual se explicita uma intrínseca relação entre o papel das instituições, os interesses das frações hegemônicas e das classes dominadas, uns pela reprodução da dominação, e outros pela resistência à dominação. É nesta assimetria relacional diferenciada entre os grupos em que, na perspectiva de Lourau (1995), o Estado se justifica, se reproduz e se legitima diante das classes e frações de classes.

O Estado passa assim a ser um “campo estratégico, o lócus de excelência das lutas políticas e ideológicas travadas pelos setores dominantes e dominados da sociedade”, deixando de ser uma estrutura monolítica, exclusiva à sua interioridade. Na perspectiva de

Poulantzas (2000), este configura-se como “uma condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classes”.

2.2 REFORMAS ADMINISTRATIVAS, UMA CONDENSAÇÃO DE RELAÇÕES DE CLASSES

As reformas administrativas têm sido a principal estratégia do Estado capitalista para garantir a sua auto regulação diante das modificações de ordem política, econômica e social. Naturalmente, este fenômeno não ocorre de forma isolada dessas dinâmicas, trata-se da atualização do papel do Estado na mediação dos interesses inscritos na sua “ossatura institucional”, envolvendo diversos grupos que o constituem. Formalizada por discursos centrados na eficiência e melhoria dos serviços públicos, Gabardo (2003, p. 176) entende que as reformas administrativas estão inexoravelmente ligadas ao “tema das mudanças estruturais na administração pública e na ordem econômica”.

As reformas administrativas configuram-se assim numa “condensação” das lutas que se inserem nas relações entre as classes dominantes e as dominadas. Sob tal configuração, as instituições sujeitam-se a modificações e adequações ao longo da sua existência e funcionamento.

Uma mobilização teórico-analítica para este tema não estaria distante das reflexões antes anunciadas em Poulantzas (2000), o Estado como uma relação que se constitui por classes e frações de classes relacionadas por contradições e lutas pela legitimação dos seus interesses no seio das estruturas estatais. A partir desta perspectiva emergem outras reflexões teóricas que a sustentam na sua noção reflexiva e explicativa.

A primeira reflexão coloca-nos diante do entendimento de que o “Estado é o lugar de organização estratégica de classes dominantes em sua relação com as classes dominadas” (Poulantzas, 2000, p. 150). Com base nessa perspectiva, o Estado sugere ser entendido como um campo de cuja estruturação das suas instituições inspira a materialidade dos interesses que permeiam as classes e as respectivas frações, implicando transformações no seio da sua estrutura.

Poulantzas (2000) faz uma analogia inspirada ao materialismo histórico dialético como fundamento das dinâmicas no seio das estruturas estatais. O autor, entende que “as transformações do Estado são reflexo das relações de classe que se projetam em função dos estágios do capitalismo”, especificamente fundamentadas pelas “modificações das relações de produção e da divisão social do trabalho capitalista” (Poulantzas, 2000, p. 132).

Segundo o autor, a compreensão das transformações do Estado não deve se limitar a uma abordagem teórico-capitalista, em suas relações de produção. É preciso considerar as suas “particularidades”, que por sua vez, implica analisar a sua “ossatura institucional” e os seus “aparelhos, como condensação de relações políticas que marcaram a formação social” (Poulantzas, 2000, p. 16).

Em uma análise histórica e evolutiva dos processos de reformas do Estado, Santos (2006) aponta como fundamento inicial das reformas do Estado moderno a revolução e o reformismo (Santos, 2006, p. 341). Sendo que o primeiro é exercido pela sociedade e/ou classes contra o Estado e o segundo exercido pelo Estado (Santos, p. 341). Sob essa perspectiva, “o paradigma dominante para o reformismo, tanto nos países centrais como em todo o sistema mundial, a sociedade é a entidade problemática, e como tal, objeto da reforma e o Estado enquanto visto como solução do problema assumiu-se como sujeito da reforma”. (Santos, 2006, p. 341).

Um dos efeitos materiais das reformas administrativas são as transformações institucionais, Virton ao analisar esta última, fórmula três hipóteses de fundamentação:

a) uma modificação da representação coletiva; *b)* uma modificação da estrutura, que provoca uma modificação da representação coletiva; *c)* uma modificação de representação coletiva, levando a uma modificação de estruturas que, por sua vez, leva a uma modificação da representação coletiva (Virton, 1968, p. 244).

Ainda que numa perspectiva microanalítica, é possível notar na centralidade desta reflexão os pressupostos que levam às reformas administrativas e transformações institucionais. Ao considerar uma mudança na representação coletiva, expõe-se a existência de governados e governantes, uma reflexão que se correlaciona a perspectiva de Santos (2006, p. 341), na medida em que explicita duas principais categorias na análise do autor, a sociedade (objeto) e o Estado (sujeito) enquanto paradigmas dominantes para o reformismo.

Na sua análise histórica, Santos (2000 *apud* Santos, 2006, p. 343) aponta como papel do Estado “na mudança social reformista” três estratégias fundamentais: a acumulação, pela qual “o Estado garantiu a estabilidade da produção capitalista”; a hegemonia que “garantiu a lealdade das diferentes classes sociais à gestão estatal das oportunidades e dos riscos e, nessa medida, garantiu a sua própria estabilidade, tanto enquanto entidade política, como enquanto entidade administrativa”; e a confiança que “garantiu a estabilidade das expectativas aos cidadão pelos riscos decorrentes das externalidades da acumulação capitalista”.

A articulação destas estratégias pelo Estado levam-no à legitimidade como mediador dos interesses gerais ou coletivos e dos interesses privados inscritos no seio das classes. Entretanto, dinâmicas de ordem ideológica ditaram uma nova configuração do Estado perante

os pressupostos das reformas administrativas. “A transição do socialismo ao capitalismo implicou a vigência do interesse geral ou do interesse público, desdobrando em três grandes temas: a regulação do trabalho, a proteção social contra riscos sociais e a segurança contra desordem e violência” (Santos, 2006, p. 342).

Trata-se de uma mudança que, embora opera-se sob os auspícios do capitalismo, mantém o interesse público na órbita das funções do Estado. Estas, contudo, são reformuladas a responder aos interesses da nova lógica econômico-capitalista, implicitamente ligada à proteção da propriedade privada como expressão do interesse geral.

No contexto capitalista, o reformismo “traduziu-se na articulação específica entre três princípios de regulação na modernidade: o princípio do Estado, o princípio do mercado, e o princípio da comunidade” (Santos, 2006, p. 342).

Entretanto, com a evolução das dinâmicas econômica, estes princípios foram se configurando à ordem e interesse do capital, os espaços de negociação e conflito, indispensáveis ao “princípio da comunidade” foram se reduzindo perante as classes sociais (dominadas), criando uma arena específica e restrita aos campos político e econômico. “Esta mudança de paradigma implicou uma fortificação exclusiva entre o princípio do Estado e o princípio do mercado, o que levou a descaracterização do princípio da comunidade, assente nas obrigações políticas sobre a sociedade-cidadão” (Santos, 2006, p. 342).

Esta adulteração das funções sociais do Estado a favor do mercado, não podia ter um embasamento histórico distante das decisões emanadas pelo consenso de *Washington*, no qual emergiu o Estado mínimo que prezou pela “redução do papel social do Estado, desestruturando com isso os espaços nacionais de conflito e negociação (Santos, 2006).

Segundo Mateus (2015, p. 1), nesse processo “o Estado foi tomado como um entrave ao desenvolvimento, sendo alvo de um processo de liberalização, que desagregou e privatizou os mecanismos de intervenção econômica, em prol de um ‘Estado mínimo’. Nesse sentido, os interesses gerais ou públicos sofreram um insulamento a favor da ampliação dos interesses privados na esfera estatal. “Sob essa lógica, as três estratégias do Estado: acumulação, hegemonia e confiança que presidem o reformismo entraram em processo de desagregação e foram paulatinamente substituído por uma outra denominada inteiramente pela estratégia de acumulação” (Santos, 2006, p. 345), na qual o Estado orienta-se exclusivamente pela dinâmicas do mercado capitalista, priorizando na sua agenda a mediação e legitimação de interesses do “capitalismo global”, “emergindo assim um novo pressuposto do reformismo assente na íntima relação entre o princípio do Estado e o princípio do mercado” (Santos, 2006, p. 345).

É nesta nova configuração que, segundo o autor, surge o “Estado-empresário” de cuja estruturação e funcionamento orienta-se a regular o ambiente macroeconômico circunscrito às exigências e tendências do mercado. Desse modo, a noção de Estado-empresário nos remete a uma aliança entre as classes política e econômica, na medida em que o primeiro, legítima no campo público os interesses do segundo, através de um “adestramento” da máquina administrativa do Estado (instituições públicas) por forma a responder às exigências do mercado.

Nesta lógica, os pressupostos que orientam as reformas administrativas do Estado assumem outros contornos assentes na ordem econômica, onde os interesses sociais tornam-se periféricos às pretensões que orientam e justificam as reformas administrativas no setor público. Note que nesta configuração, a ação reflexiva e objetiva (pensar as reformas e modificar as instituições) do Estado torna-se privatizada aos interesses da classe dominante e, em contrapartida, os interesses desta classe tornam-se públicos, ou seja, os pressupostos que orientam as reformas deslocam-se do interesse coletivo para salvaguardar os interesses privados.

Nessa ordem, conforme se nota em Virton (1968), a preocupação de muitos autores sobre as transformações no seio do Estado é fundamentalmente a sua “desproporcionalidade com as ações individuais”, uma preocupação que ganha legitimidade se considerarmos os novos papéis Estado-empresário na esfera econômica cuja centralidade está na reprodução dos interesses privados no seio das estruturas do Estado concomitante com a periferização dos interesses coletivos.

As transformações dos aparelhos do Estado tendem certamente a tomar formas diferenciadas e ritmos desiguais segundo os diversos setores, redes e circuitos deste aparelho, segundo seu grau de adaptação às necessidades das massas populares [...] (Poulantzas, 2000, p. 203). Portanto, com a emergência do Estado-empresário, o discurso da reforma no setor público passa a se apropriar e orientar de novos princípios, conforme se esclarece em Bento (2011), na sua interpretação a Giddens:

[...] há alguns pontos que podem desde já ser incluídos na agenda da reforma do Estado:

- a) descentralização;
- b) renovação e expansão da esfera pública, o que significa maior transparência e abertura, com salvaguardas contra a corrupção;
- c) eficiência administrativa, seguindo o princípio ecológico do “obter mais com menos”, aprender com as técnicas de gestão mais modernas instrumentos tais como controle de metas, flexibilização de procedimentos, auditorias de desempenho e participação dos funcionários no planejamento, este último um fator de democratização, sem, no entanto, imitar o mercado, mas afirmar-se diante dele pela eficácia;
- d) mecanismos de democracia direta;

- e) o Estado como administrador de riscos, em especial os riscos artificiais decorrentes do avanço científico e tecnológico, típicos da modernização reflexiva, e que não podem ser deixados unicamente a critério dos especialistas (Giddens *apud* Bento, 2003, p. 64-65).

Trata-se de pontos que se enquadram na “Nova Gestão Pública (NPM)”, cuja manifestação específica traduz-se em discursos como desburocratização, redução de custos públicos, terceirização das funções do Estado como condição de melhoria dos serviços públicos, etc. Sob este cenário, a pretensão pela eficiência passou a rotular as principais iniciativas de reforma administrativa do Estado.

Nesse sentido, conforme aponta Gabardo (2003, p. 126), “a busca pela eficiência torna-se, então, uma regra geral da atuação administrativa do Estado, que para conquistá-la passa a utilizar-se de mecanismos burocráticos de descentralização, como a criação de empresas públicas e sociedades de economia mista”.

Um aspecto importante a considerar no fenômeno das reformas administrativas tem a ver com os contextos que as orientam, pois, uma “condensação material e específica” das lutas inscritas nas relações entre as classes, o contexto de sua execução tende a obedecer as dinâmicas reflexas desses embates. Trata-se de considerar os principais momentos e fundamentos que levam à transformação das estruturas administrativas do Estado.

Nascimento e Silva (2020) entendem que, “de forma legítima, transições de governo trazem comumente, também, alterações substanciais na gestão das instituições de maneira que os interesses dos grupos detentores do poder sejam considerados”. Nessa perspectiva, vale considerar as mudanças governamentais como um dos principais vetores das reformas administrativas.

Entretanto, é preciso notar que as reformas repercutem-se nas instituições públicas, podendo variar de acordo com a pretensão e o contexto institucional envolvido, afinal, “[o] Estado é também, em sua ossatura institucional, a resultante do processo nacional de luta de classes” (Poulantzas, 2000, p. 119). Conforme se pode perceber em Nascimento e Silva (2020):

Os processos de mudança ocorrem nas dimensões institucional-legal através de leis e normas; na dimensão cultural, com base na alteração de valores burocráticos para gerenciais; e na dimensão gerencial, talvez a mais complexa, em que se buscaria oferecer serviços públicos de maneira mais eficiente através de novas ideias gerenciais (Nascimento; Silva, 2020, p. 268).

É preciso esclarecer que, todas estas dimensões convergem para dimensão gerencial, ou seja, todas mudanças, independentemente da sua natureza, elas tendem a refletir nos modos de gestão dos serviços públicos, seja em termos quantitativos ou qualitativos. Desse modo, as instituições passam por uma modelagem nas suas estruturas e funções, podendo

emergir diversos fenômenos, dentre eles a transferência, fusão, extinção de funções entre setores ou instituições e, em alguns casos a privatização de serviços públicos.

Weber (1978), ensina que a administração burocrática significa, fundamentalmente, no exercício da dominação do saber racional burocrático. Como tal, a informação registrada em documentos arquivísticos é que atribui um “conhecimento técnico” exclusivo aos detentores do poder na administração. Com esta reflexão, Weber (1978, p. 27) conclui que “a burocracia [da administração] é superior em saber - tanto o da técnica como o dos fatos concretos na sua esfera de interesses”.

Entretanto, ainda que a dominação do saber racional burocrático seja exclusiva à administração pública, Weber entende que a classe econômica é a única com privilégios que não a submete a essa dominação:

O empresário capitalista é, em nossa sociedade, único que tem sido capaz de manter-se relativamente imune à dominação do saber racional burocrático. Todos os demais tendem a ser organizados em grandes associações, inevitavelmente sujeitas a dominação burocrática, inevitavelmente idêntica à da dominação das máquinas de precisão na produção em massa (Weber, 1978, p. 27 - 28).

Considerando este pensamento, sem dúvida que o fenômeno das reformas administrativas tendem a desafiar as instituições públicas em diversos sentidos, afinal, é preciso entender que estas envolvem mais do que simples movimentação de estruturas ou funções. Elas constituem um processo de mobilização e reorientação dos documentos e arquivos.

Nesse sentido, é preciso considerar que a informação registrada em documentos de arquivo, até certo ponto enquadra-se nos instrumentos que atribuem um certo saber exclusivo às classes dominantes, na medida em que se torna em um dispositivo de poder que, por um lado, pode produzir e influenciar percepções no seio das classes dominadas, dentre elas os consensos à volta dos fundamentos da reforma administrativa. Por outro lado, os documentos e arquivos podem se configurar em instrumentos de controle, restrição e sonegação de um certo saber perante outras frações de classe, pois, conforme esclarece Motta (2009, p. 6) “o Estado não detém apenas o monopólio legítimo da violência, mas também do saber, por meio de uma ideologia tecnocrata, de arregimentação dos intelectuais e da incorporação da escrita impessoal nos aparelhos burocráticos”.

Um enquadramento teórico desta análise não estaria distante do que Bourdieu (1989) denominou como “capital da informação”, no qual este se destaca como um poder simbólico acumulado pelas instituições que, na sua essência, consta a escrita oficial do Estado como a expressão dos modos de governar e ser governado, as formas de mediação dos interesses das

diferentes classes e frações de classes inseridas na materialidade institucional do próprio Estado.

Desse modo, o campo arquivístico do Estado, expresso nos seus arquivos, acaba se tornando em um substrato da condensação de forças que permeiam as lutas entre as classes dominantes e dominadas, uns pelo controle e reprodução da dominação através do saber, outros pela resistência à dominação através do exercício da cidadania que se materializa pelo acesso aos arquivos.

Uma questão central quando se analisam os processos de reformas administrativas tem a ver com a questão da continuidade funcional das instituições, pois, o funcionamento dos novos órgãos que emergem desse processo, depende substancialmente de uma parte dos valores e conhecimentos, representados nos documentos e arquivos produzidos e acumulados pelas instituições cessantes. É através da informação contida nos documentos e arquivos que outras dimensões institucionais como recursos humanos, materiais, financeiros, projetos institucionais etc. podem ser apropriadas e adaptadas para a continuidade dos novos órgãos ou funções.

De forma geral, a gestão de documentos de arquivos no contexto da reestruturação administrativa é um mecanismo de preservação das fontes para auto-regulação reflexiva do Estado, assim como para o exercício da cidadania, através da escrutinação social na gestão dos interesses coletivos.

2.3 ESTADO COMO CAMPO INFORMACIONAL ARQUIVÍSTICO

A noção de Estado enquanto campo informacional arquivístico, longe de ser um conceito próprio, emerge da apropriação teórica das pesquisas de Jardim (1999) e Nharreluga (2006), nas quais o Estado é concebido na sua dimensão analítica e, com base em outros autores é mobilizado um aporte teórico-conceitual para evidenciar a sua relação com os documentos de arquivo enquanto expressão informacional do Estado.

Nharreluga (2006, p. 32) estabelece a relação entre Estado e informação a partir do contexto das relações de poder do Estado sobre os demais. Uma reflexão que se esclarece em Boutang *et al.* (*apud* Maciel; Albagli, 2011, p. 10), para os quais, as formas de apropriação e uso da informação configura-se em “um campo importante de disputa de poder – envolvendo tanto poderes dominantes, como contrapoderes de resistência”. Ainda que sem explicitar o Estado, porém, ao situar a informação na sua vertente de poder e contrapoder, que se traduz especificamente nas lutas de classes, não podemos perder de vista que tais fenômenos se

manifestam e se legitimam na materialidade institucional do Estado por via dos arquivos.

Desse modo:

Observa-se, assim, que tanto a informação como o Estado constituem fenômenos históricos contemporâneos mutuamente referidos e cada vez mais entrecruzados. Esta interseção evidencia-se, sobretudo, quando tais fenômenos são considerados sob a perspectiva da busca de igualdade e democracia em diversas partes do mundo (Jardim, 1999, p. 29).

A relação do Estado com os arquivos é intrínseca à formação, consolidação e legitimação do poder estatal sobre outros agentes. Essa relação não seria ao acaso, pois, funde-se a partir dos principais determinantes da emergência do Estado, o político e o econômico (Maciel; Albagli, 2011, p. 10). A necessidade de comprovar as transações comerciais, o pagamento de imposto ou até a produção de censos populacionais, atribuiu aos arquivos uma importância incontestável na regulação do espaço econômico e político.

Nessa relação de fatores econômicos e políticos, onde por via dos arquivos o Estado “[...] acumula capital informacional, ele é também cenário de lutas por sua definição e distribuição” (Gómez, 1999, p. 19). Nesse sentido, os arquivos, “[...] por seu caráter da ação do Estado, reproduzem todos os discursos, ações e estratégias desenvolvidas em seu campo” (Gómez, 1999, p. 19).

Sob essa perspectiva deve-se reter que, tal como o marxismo nos ensina a não desassociar o Estado das lutas de classes, vale considerar os arquivos como o fundamento para existência e funcionamento do Estado, tanto para sua auto-regulação reflexiva quanto para defesa dos seus interesses diante de outros Estados. Trata-se, portanto, dos arquivos enquanto instrumentos de legitimação do poder, tanto na sua vertente coerciva, como na vertente reflexiva, o que na perspectiva de Nharreluga (2006, p. 32), sustentado em Benites, entende-se como “governamentalização do Estado”.

Situar a relação entre o Estado e os arquivos a partir dos pressupostos político e econômico esclarecidos por Maciel e Albagli (2011), implica a priori reconhecer que tal relação não emerge exclusivamente dos Estados Modernos, ainda que sua centralidade analítica e discursiva se destaque neste período. Não podemos ignorar que as dimensões política e econômica, sempre permearam a formação dos Estados, desde os pré-capitalistas aos modernos. Nesse sentido, os arquivos também estiveram imersos a esse cenário, ainda que sob diferentes contextos temporais e perspectivas de uso, conforme esclarece Poulantzas (2000, p. 67), “a escrita não se originou de uma representação isomorfa de fala, mas como um modo de anotação administrativa, usada para manter registros ou contas”.

Desde as folhas de papiro às pedras de argila que armazenavam os registros estatísticos, contábeis, geográficos etc. nos impérios e reinos antigos, não podia ser a mais explícita manifestação dos arquivos enquanto fonte de organização, funcionamento e poder do Estado, até porque,

O Estado-nação foi forjado em condições de guerras externas e conflitos internos, tornando uma questão de sobrevivência a construção e a manutenção de robustos aparatos de defesa. Para tanto, além da concentração do uso legítimo da violência, foi fundamental a reunião de dados e informações sobre o território e a população a conquistar e proteger (Tilly, 1996; Giddens, 2003 *apud* Possamai, 2015, p. 10).

Nessa ordem, “na era colonial [como atual] os recursos informacionais como mapas, censos, constituíram verdadeiras ‘instituições de poder’ (Anderson, 1991 *apud* Possamai, 2015, p. 10). Trata-se de informações que suportam e justificam a existência do Estado na medida em que o poder a ele legitimado para administração dos interesses das classes, defesa da soberania nacional, projeção e planificação de suas ações depende indispensavelmente de documentos e arquivos. Na contemporaneidade, a informação tem passado por diversos momentos de sua afirmação no campo político, social e econômico, valendo-se de discursos como “sociedade da informação”:

Ao contestar as diferentes abordagens sobre a emergência da Sociedade da Informação, Webster (2006) argumenta que a ampliação do volume e da velocidade de produção e circulação das informações, ainda que chame atenção, não é novidade. Pelo contrário, trata-se de um processo contínuo e de larga data, que remete à longa onda de modernização pela qual as sociedades vêm atravessando desde meados do século XVII. A diferença hoje é que a modernidade foi radicalizada para os mais variados âmbitos das relações sociais, e, com ela, a produção e a difusão de informações foram amplamente aceleradas. (Possamai, 2015, p. 8)

Expressa-se aqui uma característica dinâmica que permeia o campo informacional, um fenômeno que se orienta a partir das demandas da nova lógica mercadológica do sistema capitalista que reorienta as relações sociais com base no que Castells (1999) definiu como “sociedade em rede”.

Entretanto, as dinâmicas e interesses que atravessam essa nova lógica informacional circunscrita na matriz econômica, nunca estiveram fora do controle do Estado, pois, “embora o discurso governamental em torno da informação seja sempre em defesa do democrático, o Estado informacional reflete o espírito de guerra pelo controle de informações” (Pinheiro, 2012, p. 73):

Há um sentido fundamental, [...], no qual todos os Estados foram sociedades de informação, já que a geração do poder de Estado supõe um sistema de reprodução reflexivamente monitorado, envolvendo a reunião regularizada, armazenamento, e controle da informação voltados para fins administrativos (Giddens, 2001, p. 199).

O Estado torna-se assim um campo cuja regulação se baseia na sistematização da informação através dos arquivos, para o uso nas suas diferentes formas de atuação na economia, política, sociedade e no controle dos seus agentes. Trata-se da configuração do Estado moderno baseado em práticas administrativas assentes na burocracia weberiana do tipo “racional legal”, onde os documentos e arquivos se configuram como base de auto-regulação reflexiva das instituições, bem como, meios de comprovação de qualquer ação da administração.

Para além da atividade de controle e supervisão do território e da população, a produção de registos e relatórios tornou-se tarefa rotineira da máquina administrativa, seja para fins de subsidiar as operações de controle e pacificação internas, seja para viabilizar a acumulação e reprodução do poder do Estado-nação. (Possamai, 2015, p. 10).

Esta reflexão acena a noção do simbólico em Bourdieu, em que o capital da informação se destaca como um “metacapital” do qual o Estado exerce “poder sobre outros tipos de capital e sobre seus detentores” (Bourdieu, 2008, p. 99).

Bourdieu parte da noção de campo para descrever o Estado enquanto um campo maior de produção e reprodução do imaginário social, com lógica e dinâmicas próprias, onde entrelaçam-se diversas relações marcadas por lutas, contradições e competições por diferentes objetivos. De tal forma que a imposição ou reconhecimento depende do “poder simbólico acumulado pelos agentes ou pelas instituições envolvidas nessas relações” (Bourdieu, 2008, p. 11).

Não podemos perder de vista que o simbólico aqui referido, nos termos do autor, corresponde ao reconhecimento social de um grupo ou agente pelos outros, em função do seu capital cultural (educação e conhecimento), o que leva à legitimação de privilégios destes sobre outros. No contexto das estruturas estatais, o capital informacional deriva fundamentalmente da produção e acumulação de documentos e arquivos enquanto fontes de informação que permitem constituir um conhecimento exclusivo ao campo administrativo. Nharreluga (2006, p. 35), entende que “o capital informacional, neste contexto, configura-se tanto em seu aspecto inerente à constituição do capital simbólico quanto em sua dinâmica inerente aos mecanismos de estoque, de fluxo e de uso da informação em ambiente e contexto estatais e individuais”.

Desse modo, a sistematização da informação, por via da organização dos documentos e arquivos passa a ser uma condição existencial e de progresso das instituições públicas, justificada pela necessidade do Estado manter o seu poder sobre a sociedade, através da produção e reprodução de certas percepções sociais que o legitimam diante das classes. Sob

esta perspectiva, reitera-se a ideia de que, diferente dos tradicionais, cuja legitimidade se baseava no uso da força, os Estados modernos se legitimam pela sua capacidade reflexiva enquanto mecanismo de subjetivação do espaço social.

É neste contexto que o Estado moderno, para consolidar a sua “modernização reflexiva” tem um apetite insaciável por informações [como documentos de arquivos], em função do anseio constante de questionar a natureza e as tradições e, assim, obter controle sobre todos os níveis e domínios” (Giddens, 2003 *apud* Possamai, 2015, p. 10), de tal forma que,

O poder administrativo gerado pelo Estado-nação não poderia existir sem a base de informação que são os meios de sua auto regulação reflexiva (pág. 201). [tanto que] O poder disciplinatório como descrito por Foucault depende basicamente da vigilância, no sentido de manutenção da informação, especialmente na forma de registros pessoais de história da vida mantidas pelas autoridades administrativas (Giddens, 2001, p. 205).

A administração que se explicita na reflexão acima insere-se no que Weber (1978) denominou de “quadro administrativo racional legal” cujo funcionamento se baseia no direito positivo (Lei). Trata-se da ritualização de práticas operacionais que ocorrem no seio das estruturas do Estado que, não só priorizam a concentração de documentos e arquivos, como também as sistematizam, classificam, assim como as inter cruzam em função do seu valor e propósito de uso, pois, conforme aponta Pinheiro (2012, p. 72), “a vigilância, como sistematização e integração da informação com propósitos administrativos, está intimamente relacionada ao controle como supervisão direta [do Estado]”.

Este conjunto de documentos e arquivos, que se traduzem em informações, conhecimentos e saberes restritos à administração estatal, se enquadram no que Benites (2004) citando Bourdieu, Christin e Will (2000) entende como “ciências do Estado” que, segundo o mesmo são “ciências práticas constituídas a partir dos saberes burocráticos materializados nos organogramas, regulamentos internos, memorandos, próprios de um trabalho de invenção de rotinas e procedimentos que garantem a própria continuidade do Estado” (Benites, 2004, p. 284).

O Estado se legitima assim como um campo exclusivo, com poder de definir a história, narrar o passado social, bem como projetar um imaginário coletivo com base em um discurso oficial unívoco que não escapa dos interesses subscritos nas lutas entre as classes e frações de classe. Vale aqui retomar a reflexão de Bourdieu acerca do “capital simbólico”, na medida que se explicita o poder do Estado sobre “os instrumentos de percepção e de expressão social”.

Nesse sentido, mais que um recurso estratégico de orientação do Estado nas suas ações sociais, a informação, através dos arquivos se configura em um instrumento de poder, sujeito a modos de classificação e organização arquivística, próprios da administração burocrática onde o sigilo e o segredo também se constituem mecanismos de auto regulação e manutenção do poder dos agentes estatais sobre os demais. Nessa perspectiva, o sigilo e o segredo além de simples condições administrativas, eles se tornarem o fundamento da autoridade burocrática, através do controle sobre o que deve ou não ser lembrado pela sociedade. Conforme denota Weber (1982 *apud* Possamai, 2015, p. 11):

[...] toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seus conhecimentos e intenções. [...] O conceito de segredo oficial é invenção específica da burocracia e nada é tão fanaticamente defendido pela burocracia quanto esta atitude (Weber, 1982, p. 269-270 *apud* Possamai, 2015, p. 11).

Primeiramente, é preciso esclarecer que a informação aqui referida, enquadrada no âmbito da burocracia, tem a sua materialidade nos documentos de arquivos produzidos e acumulados pela administração. Ademais, a configuração relacional entre o Estado e a informação não apenas sugere um mecanismo de reprodução do poder diante das massas, como também, expõe uma reorientação da informação como instrumento de diferenciação de classes, através da acumulação de saberes específicos e exclusivos a determinados grupos que administram o Estado.

Sob esta reflexão vale considerar que “é a monopolização permanente do saber por parte do Estado-sábio-locutor, por parte de seus aparelhos e de seus agentes, que determina igualmente as funções de organização e de direção do Estado, funções centralizadas em sua separação específica das massas” (Poulantzas, 2000, p. 54).

Nessa perspectiva, os agentes estatais monopolizam um saber que lhes mantém cada vez mais distantes e diferenciados das classes sociais dominadas, o que lhes permite articular um discurso próprio em nome de todos.

Contudo, Possamai (2015), na sua interpretação a Giddens (2001) e Deutsch (1971), conclui que,

[...] a construção e sobrevivência do Estado e de sua máquina administrativa residem na coleta e no processamento de dados sobre o contexto e as demandas do ambiente no qual estão inseridos — tanto de trocas negociadas domesticamente e de competição equilibrada internacionalmente (Possamai, 2015, p. 14).

Para além de servir à administração pública enquanto mecanismo de auto regulação reflexiva de suas estruturas e agentes, a informação, por via dos arquivos, se destaca também na dimensão democrática do Estado enquanto manifestação da relação deste com a sociedade.

A relação da informação com a democracia é um tema que tem ganhado notoriedade nos últimos tempos. Tal preocupação não seria ao acaso, é que os novos modos de governação centralizam o uso e acesso à informação como condição para a consolidação da democracia.

A primeira referência que sustenta a nossa reflexão sobre este assunto é Robert Dahl que, na sua análise à poliarquia, formula três grandes eixos de avaliação de um regime político democrático. Para este, a democracia se fundamenta por meio da oportunidade que os cidadãos têm de “formular suas preferências; exprimir preferências; ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo” (Dahl, 2012, p. 27). Nos três pressupostos, o autor destaca o acesso a “fontes alternativas de informação” como um dos elementos centrais para a sua materialização. Ou seja, a informação atravessa todas categorias teóricas propostas pelo autor, para que se reconheça um regime político como democrático.

O campo informacional se constitui assim a sede das “possibilidades ou impossibilidades” para democracia, através do acesso, uso e partilha da informação contida nos arquivos como fundamento para o exercício da democracia, até porque, conforme esclarece Dahl (2012, p. 85), “a condição para uma contestação pública depende da disseminação da informação (leitura, escrita, alfabetização, educação e jornais etc.).

Na interpretação a Deutsch (1971), Possamai (2015) enquadra a informação à democracia a partir dos mecanismos de interação entre o Estado e a sociedade, ou seja, a informação se configura o principal elemento de negociação e planificação da ação governamental perante as necessidades sociais.

Para ser responsivo e capaz de adaptar-se às mudanças e tensões do ambiente, os sistemas políticos devem receber, processar e transmitir informações de entrada (inputs) e avaliar informações de saída (outputs) de maneira eficiente e eficaz. Para tanto, “[...] depende da correção com que se prognostiquem as previsões a seu respeito. Na ausência de tal informação, só podem produzir resultados muito diferentes do esperado” (Deutsch, 1971, p. 208 *apud* Possamai, 2015, p. 13).

A informação insere-se assim num campo democrático onde, por um lado, o Estado se retroalimenta estrategicamente de informações sociais para sua planificação governativa e, por outro, a sociedade, por meio de informações governamentais, exerce a cidadania. Nesse sentido, é preciso notar que “um dos principais fundamentos da transparência dos atos é a garantia do acesso dos cidadãos às informações coletadas, produzidas e armazenadas pelas diversas agências estatais” (Cepik, 2000, p. 1). Nesse sentido, a transparência pública configura-se como um dos pilares da democracia e cidadania.

Relacionando as categorias teóricas anteriores (Estado como relação e a reforma administrativa) com a informação, não podemos duvidar que esta última se materializa na articulação dos dois primeiros fenômenos, na medida em que nos Estados modernos do tipo

capitalistas cuja administração é embasada na racionalidade legal weberiana, as relações que se estabelecem na materialidade institucional do Estado são fundamentalmente baseadas na produção e uso de documentos de arquivo. De igual modo, as lutas e contradições entre as classes e frações de classe encontram seu fundamento na dimensão informacional do Estado, através do uso social dos arquivos governamentais.

Nesse sentido, para esta pesquisa, entende-se o Estado como uma relação atravessada por diversos interesses grupais, que se desenrolam no seu seio, produzindo e acumulando informações que o permitem mediar as contradições entre as classes e produzir um discurso consensual entre elas, pois, conforme depreende Tragtenberg (2006), na sua interpretação a Hegel, “ a função de um Estado tipo capitalista se insere na administração dos interesses universais e dos individuais - luta de classes. É nesta separação relacional em que a burocracia se fundamenta, aparecendo como elemento de mediação entre governante e governados” (Hegel *apud* Tragtenberg, 2006, p. 30).

Relativamente às reformas administrativas, o enquadramento da informação parte pelo entendimento de que toda ação administrativa se manifesta na produção de documentos e arquivos e, de igual modo, toda ação arquivística é reflexo de atividade administrativa. É nesse contexto que Duchein (1959, p. 5), conclui que “todo o problema da administração é basicamente um problema de organização [de arquivos]”.

Nessa ordem, o princípio para organização da administração parte de uma boa gestão arquivística enquanto mecanismo de sistematização de um saber exclusivo a si.

[É com] o armazenamento de informações [que se] permite tanto a padronização de uma certa variedade de acontecimentos quanto sua coordenação mais efetiva, [através] manutenção de estatísticas oficiais detalhadas, mais [...] outras formas bastante exaustivas de documentação do cotidiano de indivíduos (Giddens, 2001, p. 71).

O fato é que toda atividade administrativa se manifesta na produção de documentos de arquivo e as ações arquivísticas representam esforços para organização administrativa. A questão da organização da administração pública, mais do que nunca tem se renovado nos últimos anos, dada a crescente procura pelos serviços e, sobretudo, a exigência de serviços públicos de qualidade. Tal cenário encontra maior fundamentação nos ideais da Nova Gestão Pública (NPM) que tem emergido um pouco por todo o mundo. Impregnado a essa onda está a noção de eficiência que passou a ser um termo central para avaliar o desempenho nas organizações (Mouzas, 2006 *apud* Pinto; Coronel, 2017, p. 108).

No setor público, a noção da eficiência têm-se que os serviços prestados pela Administração Pública precisam alcançar sua finalidade no caso concreto, não sendo

suficiente a simples adequação ou disponibilidade do serviço público ofertado (Castro, *et al.*, 2017, p. 10). Nesse sentido, a eficiência passa a ser associada à qualidade dos serviços públicos.

Entretanto, é preciso notar que a eficiência não é um fim em si mesma, mas sim o resultado da articulação de diversos fatores, destacando a gestão de documentos de arquivos, pois, de acordo com Castro, *et al.* (2017, p. 12) a eficiência está intimamente ligada à transparência na execução das ações do Estado.

Nesse sentido, a transparência e os arquivos precisam ser contemplados como elementos que se complementam entre si, os arquivos enquanto recurso substancial para a ação da transparência, e a transparência enquanto fator determinante para a organização, disseminação e acesso aos arquivos. Deste modo, a gestão de documentos de arquivos assume um papel central enquanto processo que permite a organização e acesso à informação, contribuindo decisivamente para o funcionamento eficiente das instituições.

Conforme esclarece Jardim (2013), a gestão de documentos deve ser entendida como instrumento de racionalidade e transparência da administração pública sob a ação político-normativa das instituições.

No caso específico das reformas administrativas, que resultam na alteração de estruturas e funções institucionais, os arquivos fornecem a base informacional necessária para a análise e compreensão do processo. Sob essa lógica, mais que uma função administrativa, os arquivos possibilitam a auto avaliação da administração e a programação das suas ações futuras. Estas funções atribuem aos arquivos um papel central na gestão de mudanças entre instituições, pois, se por um lado permite a continuidade das funções, por outro permite a avaliação dos avanços e a identificação dos obstáculos institucionais.

Contudo, entende-se que os documentos e arquivos são o “[...] fundamento tanto da capacidade estatal quanto da democracia, em uma lógica complementar que aponta para a maior responsividade dos governos às demandas da sociedade” (Possamai, 2015, p. 3). Nesse sentido, em um contexto de reestruturação administrativa, mais que garantir a continuidade das instituições, os registros documentais devem ser contemplados como fontes de prestação de contas no âmbito das responsabilidades estatais para com a sociedade.

Na seção a seguir, discutimos a reforma e os documentos de arquivos, evidenciando o papel fundamental destes para a continuidade funcional das instituições e, sobretudo, para a mediação dos processos de transição institucional. Para tal, consideramos alguns marcos teóricos que discutem a continuidade e descontinuidade no setor públicos, a eficiência e transparência pública. Tendo em vista a articulação teórica com o campo arquivístico,

integramos nesta secção a gestão de documentos, apenas sob a perspectiva da gestão de mudanças nas instituições. Ademais, o princípio da proveniência emerge enquanto um marco teórico que articula a dimensão arquivística no âmbito da gestão das reformas administrativas.

3 REFORMA E ARQUIVOS: A QUESTÃO DA (DES)CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

Na presente seção, discute-se a dimensão arquivística das reformas administrativas, recorrendo aos autores referenciais da temática. A discussão estrutura-se em categorias teóricas que abordam os cenários derivantes dos processos de reforma administrativa, destacando a descontinuidade e continuidade administrativa enquanto fenômenos reflexos de transição entre entidades públicas. Igualmente, integram a esta discussão a questão da eficiência e transparência pública enquanto valores que sustentam os discursos de reforma, mas cuja materialização depende de outros fatores que os propiciam, como a gestão de documentos. Por fim, discute-se o princípio da proveniência em arquivos, entendido aqui como uma metodologia fundamental para orientar a gestão arquivística em contextos de reestruturação administrativa.

3.1 REFORMAS ADMINISTRATIVAS E OS CENÁRIOS ARQUIVÍSTICOS

O Estado detém uma relação intrínseca com as dinâmicas sociais, políticas e econômicas que o caracterizam, de tal forma que a sua consolidação é um processo contínuo de adequação e estabilização das suas funções e estruturas com vista à satisfação das necessidades que emergem dessas dinâmicas. Jardim (1999), identifica a globalização econômica como fator que caracteriza os Estados-Nação, onde, a inserção e globalização dos seus capitais, tem condicionado de certa forma a estabilidade das estruturas estatais, levando a uma série de revisões dos padrões de funcionamento, buscando o alcance dessas dinâmicas inseridas na ordem capitalista global. Dentre outros mecanismos, as mudanças ou reformas administrativas têm sido a abordagem mais comum para essa pretensão.

Geralmente a intenção dessas mudanças tende a ter relação com a melhoria da prestação do serviço público através do ajuste fiscal e modernização da gestão. De forma legítima, transições de governo trazem comumente, também, alterações substanciais na gestão das instituições de maneira que os interesses dos grupos detentores do poder sejam considerados (Nascimento; Silva, 2020, p. 266).

A filosofia que orienta a reforma busca o estabelecimento de uma Administração Pública mais eficiente, no sentido de que o cidadão como destinatário dos serviços públicos, receba-os com maior qualidade e menor custo (Castro, *et al.*, 2017). Entretanto, é preciso notar que as reformas repercutem-se nas instituições públicas, podendo variar de acordo com a pretensão e o contexto institucional envolvido, conforme se pode perceber:

Os processos de mudança ocorrem nas dimensões institucional-legal através de leis e normas; na dimensão cultural, com base na alteração de valores burocráticos para gerenciais; e na dimensão gerencial, talvez a mais complexa, em que se buscava oferecer serviços públicos de maneira mais eficiente através de novas ideias gerenciais (Nascimento; Silva, 2020, p. 268).

É preciso esclarecer que, todas estas dimensões convergem para dimensão gerencial, ou seja, todas mudanças, independentemente da sua natureza, tendem a refletir na qualidade dos serviços públicos. Desse modo, as instituições passam por uma modelagem nas suas estruturas e funções, podendo emergir diversos fenômenos, dentre eles, a transferência, fusão, extinção de funções entre setores ou instituições e, em alguns casos a privatização de serviços públicos.

Sem dúvida que estes fenômenos tendem a desafiar as instituições em diversos sentidos, afinal, é preciso entender que as mudanças administrativas envolvem mais do que simples movimentação de estruturas ou funções, elas também constituem uma mobilização e reorientação de documentos de arquivos. Nesse sentido, é importante considerar que qualquer ingerência do processo pode repercutir numa desarticulação de um conjunto de valores e conhecimentos representados na herança documental dos órgãos envolvidos.

Considerando os cenários acima expostos, e assumindo o Estado como maior produtor, receptor e agregador de documentos (Jardim; Silva; Nharreluga, 2009) e responsável pelos mesmos, procuramos a partir desta abordagem contemplar a configuração dos documentos de arquivos no contexto das reformas administrativas, mobilizando a presente pesquisa a evidenciar as implicações arquivísticas decorrentes destes fenômenos.

Pioneiro nos estudos sobre a variação de competências entre os organismos produtores de arquivo, Duchein (1992) aponta para um conjunto de fenômenos suscetíveis de ocorrer no processo de reestruturação administrativa, dentre os quais: a supressão, criação, transferência de competências e competências temporárias, esclarecendo que:

- a) Caso de Supressão de competências: Todo organismo produtor de arquivos pode, ao longo da sua existência, ver ser suprimida uma das suas atribuições por já não corresponder a uma necessidade;
- b) Caso de criação de competências: Ao inverso, atribuições novas podem ser dadas a um organismo;
- c) Caso de Transferência de competências (misto): Acontece frequentemente que atribuições sejam transferidas de um organismo para outro; tais transferências equivalem a uma supressão de competências para um organismo, a uma criação de competências pelo outro;
- d) Caso de competências temporárias: certas atribuições que correspondem à necessidade temporária são por vezes dadas, além das suas atribuições regulares do organismo (Duchein, 1992, p. 4).

Sob a mesma discussão, T.R. Schellenberg (2006, p. 188-189), ilustra a dinâmica das instituições com o seguinte exemplo: “um novo ministério nascido de um ramo de algum

outro ministério e esse ramo, por sua vez, nascera de uma comissão ministerial que tentou atender a problemas relevantes quando os mesmos apareceram”. O autor chama a atenção que “a história desses esforços iniciais muitas vezes contêm a mais importante lição para a posterioridade [das instituições e da nação]” (Schellenberg, 2006, p. 189).

Expõe-se aqui o caso de uma simples função institucional, criada circunstancialmente para resolver um assunto e que ao longo do tempo a mesma evoluiu para um setor ministerial e posteriormente para um ministério. O que se deve notar é que tal função infalivelmente produziu documentos ao longo da sua evolução, ainda que em contextos diferentes de subordinação. É nesse cenário que derivam os grandes desafios arquivísticos relativos à mudança institucional, afinal, conforme aponta Duchein (1992), “uma dificuldade bem real existe no caso em que as transferências de competências levam a transferências de papéis entre organismos”.

Portanto, mais que uma fragmentação ou integração de estruturas e funções, as mudanças administrativas envolvem a movimentação de documentos de arquivos entre as instituições, até porque, conforme Duchein (1959, p. 5), “os arquivos e administração [...] não são termos opostos, são ao contrário dois aspectos de um único e mesmo problema”, razão pela qual, qualquer mudança nas estruturas ou funções institucionais vai implicar a movimentação de documentos de arquivo.

Para evidenciar parte dos problemas arquivísticos decorrente de mudanças administrativas, Duchein (1959, p. 16) alerta que “a cada mudança de ministérios, queimam-se quilos e quilos de documentos nos gabinetes ministeriais, o mesmo acontece, em grau menor, nas províncias”. Tal realidade é muitas vezes motivada por razões de ordem política, pois, segundo o mesmo, “os gabinetes ministeriais, os gabinetes de prefeituras demonstram pouca propensão a recolher [arquivos] que tenham importância política”.

Bellotto (2004, p. 89) partilha do mesmo entendimento, apontado como uma das razões para a dispersão de fundos arquivísticos “as determinações superiores pontuais e circunstanciais de carácter político, que na maioria são ordens equivocadas”.

Duchein (1992) explica que, no caso de transferência de competências entre dois organismos, “para poder exercer a nova competência que lhe foi confiada, o segundo organismo está quase sempre na obrigação de recolher pelo menos uma parte dos documentos do primeiro organismo respeitantes à competência transferida”. Na sequência dos casos por si apresentados, Duchein (1992) aponta para uma série de soluções práticas a serem empregues no caso de uma reestruturação administrativa:

- a) Regra geral os documentos que foram transferidos de um organismo vivo para outro organismo vivo e aí foram integrados deverão ser considerados como pertencentes ao Fundo do organismo que os recolheu. Assim, se uma competência foi transferida em 1990 de um organismo A para um organismo B e que o recolhe;
- b) Quando um organismo vivo vê serem transferidas as competências de um organismo suprimido, os documentos do organismo suprimido devem ser transferidos como formando um Fundos distinto. Assim imaginemos que uma competência era exercida até 1995 por um organismo C e que em 1995 é suprimido e a dita competência transferida para um organismo D, os documentos anteriores a 1995 formam o Fundos do organismo C distinto daquele do organismo D. Em contrapartida, os documentos respeitantes à competência transferida fazem parte a partir de 1995 do Fundos D;
- c) Todavia, no caso dos documentos do organismo C serem totalmente inextricavelmente e irremediavelmente misturados com os do organismo D, deveremos, pela força das coisas, renunciar a considerar o Fundos do organismo C como um Fundos distinto. Neste caso assinalaremos no cabeçário do instrumento de pesquisa do Fundos do organismo D que o Fundos do organismo C aí se encontra incluído (Duchein, 1992, p. 6)¹.

É preciso notar que, ainda que tenha como ponto de partida o contexto administrativo, Duchein (1992) formula sua análise sobre problemas relacionados à identificação e formação dos fundos de arquivos. Uma preocupação legítima para tal contexto, afinal, o olhar sobre os arquivos ainda carregava uma forte base historicista em detrimento de uma abordagem de uso gerencial dos arquivos. No entanto, o mérito e o pioneirismo de Duchein (1992) é indiscutível quanto a esta temática, pois, com base nos seus estudos, outras pesquisas subordinadas à questão de reestruturação administrativa ou mudança institucional foram desenvolvidas sem perder de vista este embasamento teórico.

Baseando-se nos estudos de Duchein (1992), alguns países como Portugal e o governo da Austrália do Sul têm avançado com algumas soluções práticas em relação à gestão de arquivos em contextos de reestruturação administrativa. Portugal, através das “orientações para a gestão de documentos de arquivos no contexto de uma reestruturação da administração central do Estado” (Direcção Geral de Arquivos de Portugal, 2012), e Austrália, através das diretrizes para gestão de registros oficiais durante mudanças administrativas² (*State Records of South Austrália, 2025*). Estes, entre outros países, estabelecem na sua legislação arquivística instrumentos específicos para orientar a gestão de arquivos em momentos de reestruturação administrativa.

Trata-se de instrumentos-guia produzidos pelas autoridades arquivísticas locais cuja função é estabelecer critérios técnicos desde a planificação, transferência e/ou recolhimento dos acervos arquivísticos até a sua implantação na nova instituição ou no arquivo permanente,

¹ As referências temporais contidas na citação (1990 e 1995) figuram no texto original como recursos didáticos de exemplificação hipotética, sem relação cronológica com a data de publicação da obra citada (1992).

² *Managing Official Records During Administrative Change*

considerando as diversas nuances que podem advir de um processo de reestruturação administrativa no setor público.

O primeiro instrumento orienta a gestão dos documentos de arquivos considerando os seguintes casos: “*a*) transferência de competências entre organismos que continuam a existir; *b*) mudança de nome de um organismo; *c*) transferência de competências no momento da extinção de um organismo; *d*) privatização de funções do Estado” (Direção Geral de Arquivos de Portugal, 2012, p. 18).

Por sua vez, no segundo instrumento, a gestão de documentos de arquivos em contextos de mudanças é sistematizada em cinco principais casos:

- a) transferência de uma função de um órgão para outro;
- b) transferência de um órgão inteiro de uma pasta para outra;
- c) a extinção definitiva de um órgão/função no âmbito do governo;
- d) a extinção de um órgão/função no âmbito do governo por meio de venda/privatização;
- e) a criação de um novo órgão, ou;
- f) a assunção de novas funções pelo governo³ (*State Records of South Austrália, 2025, p. 3, tradução nossa*).

O estabelecimento destes instrumentos é *à priori* justificado pela “necessidade de uma redução da despesa pública e da obtenção de maiores níveis de eficiência na Administração” (Direção Geral de Arquivos de Portugal, 2012, p. 7). Pretensão similar pode-se perceber no caso da Austrália do Sul que justifica o instrumento pela necessidade orientar e apoiar os órgãos governamentais na gestão de informações e arquivos oficiais durante processos de mudança administrativa, tendo em vista uma transição estável que permita a continuidade das funções/instituições e assegurar que as demandas funcionais e do público sejam atendidas sem interrupções (*State Records of South Austrália, 2025*).

Ainda que sob os mesmos pressupostos teóricos avançados por Duchein (1992), é possível notar certa inovação nestes instrumentos, na medida em que, para além da preocupação com a formação de fundos arquivísticos, estes centram suas abordagens na questão da continuidade administrativa das instituições como elemento de eficiência pública. Estes instrumentos avançam com propostas que *a priori* consideram a complexidade da administração e dos documentos contemporâneos, dentre eles, a noção de eficiência dos serviços públicos como elemento de legitimidade institucional, assim como, os documentos e arquivos como instrumentos de memória, assim como de valor probatório cuja gestão é que

³ » *a function being transferred from one agency to another* » *a whole agency being transferred from one portfolio to another* » *the permanent abolition of an agency/function within government* » *the abolition of an agency/function within government through sale/privatisation* » *a new agency being established, or* » *government undertaking new functions.*

garante a eficiência da administração, bem como, a possibilidade de escrutinação social ao Estado.

Para as administrações “os arquivos servem para motivar eficientemente os responsáveis pelo Estado a definir uma política, a justificar o gasto público na medida certa, a fazer com que o conjunto da sociedade seja beneficiado, deixando patente o interesse público geral” (Delmas, 2010, p. 18). Nesse sentido, é preciso considerar que no decurso das mudanças institucionais os arquivos são os primeiros alvos desse processo, seja por razões de ordem política ou de ordem técnica. O fato é que sobre os documentos arquivísticos impregnam interesses de vária ordem, o que os torna ainda mais sensíveis se considerarmos a sua capacidade de revelar determinados atos governamentais.

Iacovino (2017, p. 261) destaca os arquivos como arsenais de responsabilidade no âmbito da administração. Nessa perspectiva, citando McKemish e Glenda Acland, a autora define como papel da organização arquivística face à responsabilidade os seguintes aspetos: “facilitar a boa governança; sustentar os mecanismos de responsabilidade; construir a memória empresarial, a nacional e a social; construir a identidade individual, a comunitária e a nacional e oferecer fontes confiáveis de informação” (McKemish; Glenda Acland *apud* Iacovino p. 265).

Considerando a colocação acima, fica explícito que a centralidade da gestão de documentos de arquivos no âmbito das reformas administrativas, mais que uma preocupação com a continuidade funcional das instituições, esta configura-se também em mecanismo de preservação das fontes de escrutinação social ao governo, bem como para a ação fiscalizadora do Estado aos seus agentes. De igual modo, pode-se afirmar que em um contexto de reforma administrativa que envolva a movimentação de documentos, a falta da gestão de documentos pode incorrer em descontinuidades funcionais das instituições afetadas pelo processo.

Essa dinâmica nos remete a compreender a gestão de documentos como fundamento da continuidade e, inversamente, da descontinuidade administrativa durante o processo de reestruturação dos organismos produtores de arquivos.

Segundo Spink, Clemente e Keppke (2001), a descontinuidade é uma expressão polissêmica que deriva de palavras de uso comum, porém, sem uma noção conceitual ou teórica devidamente estabelecida. Na perspectiva dos autores, a descontinuidade enquadra-se no âmbito dos modos de governação democrática, onde as mudanças de políticas e práticas públicas refletem nos processos eleitorais. Equivale com isso entender que a descontinuidade administrativa pode ser um fenômeno inerente à necessidade de alternância do poder governamental e consequente alteração dos ideais e prioridades de governação. Nesse sentido,

as interpretações que se prezam ao termo podem ser enquadradas sob olhares diferentes, em função das percepções e interesses dos sujeitos sociais.

A expressão ‘continuidade e descontinuidade administrativa’ refere-se aos dilemas, práticas e contradições que surgem na Administração Pública, Direta e Indireta, a cada mudança de governo e a cada troca de dirigentes. Como fenômeno, manifesta-se pelas consequências organizacionais de preencher um sem número de cargos de confiança, explícita ou implicitamente disponíveis para distribuição no interior das organizações públicas (Spink, 1987, p. 57).

Para alguns a descontinuidade pode ter uma conotação positiva, mediante o entendimento de que a mesma representa um processo normal e necessário para superação de algumas práticas institucionais entendidas como desnecessárias ou que impedem o pleno funcionamento das instituições (Spink; Clemente; Keppke, 2001). Nesse sentido, conforme se pode perceber dos autores, a reforma administrativa incidiria nos problemas reais que enfermam o setor público, ou seja, o processo de reforma justificar-se-ia pela necessidade de superar as fragilidades funcionais da Administração Pública, sem, no entanto, descontinuar os programas essenciais e estratégicos para o funcionamento do Estado.

Por outro lado, segundo os mesmo autores, a descontinuidade pode adquirir uma conotação negativa quando as suas manifestações consideram-se radicais e exageradas. Tal processo ocorre quando as mudanças para além de procurar superar os problemas reais, estas tendem a estabelecer uma cisão total com a administração anterior.

Ainda que seja um termo com duplo sentido interpretativo (positivo e negativo), considerando o nosso objeto de estudo, o qual se inserem numa realidade empírica permeada por forte protagonismo político na esfera da Administração Pública, é interessante considerar a descontinuidade administrativa como:

[...] a suposição da presença de estilos personalizados de governo, em que quebras administrativas e técnicas ocorrem não pelo redimensionamento de políticas, mas pelo desejo de premiar a realidade eleitoral e outras atividades. Às vezes pode ser, também, porque a nova administração meramente deseja fazer o seu modo ou do que considerar ser o modo certo. O resultado é o mesmo (Spink; Clemente; Rosane, 1999, p. 64).

Nesse sentido, a descontinuidade administrativa pode-se traduzir na “interrupção de iniciativas, projetos, programas e obras, mudanças radicais de prioridades e engavetamento de planos futuros, sempre em função de um viés político, desprezando-se considerações sobre possíveis qualidades ou méritos que tenham as ações descontinuadas” (Nogueira, 2006, p. 13). Uma característica que se aplica perfeitamente nas reformas da Administração Pública moçambicana, conforme descrevemos mais adiante.

Para Spink, Clemente e Keppke (2001), existem três principais elementos que potencializam a descontinuidade administrativa, o primeiro tem a ver com o fato de os cargos

públicos serem preenchidos sob o pretexto de confiança, o que propicia a substituição das anteriores lideranças institucionais. Nesse aspeto, Nogueira (2006, p. 15) corrobora, afirmando que “a origem da continuidade e descontinuidade tem como principal causa o paradigma político cujo critério de nomeação para os cargos públicos é baseado no conceito de cargo de confiança e homem de confiança”; o segundo elemento tem a ver com um distanciamento das administrações perante suas responsabilidades, atribuindo o seu fracasso às administrações anteriores, sem, no entanto, uma clareza sobre a estratégia de desenvolvimento institucional, por fim, o terceiro elemento deriva do entendimento de que as mudanças administrativas servem para quebrar com os processos históricos (Spink; Clemente; Keppke, 2001).

Particularmente para o âmbito institucional, uma das consequências da descontinuidade administrativa tem a ver com “o desperdício de recursos públicos, a perda de memória e saber institucional, o desânimo das equipes envolvidas e um aumento da tensão e da animosidade entre técnicos estáveis e gestores que vêm e vão ao sabor das eleições (Nogueira, 2006, p. 13).

O fato de as administrações orientarem-se sob interesses meramente políticos, levam as instituições a investirem boa parte dos seus recursos (financeiros, materiais, humanos) em projetos pouco interessantes em termos de seu impacto social. De igual modo, a falta de uma visão estratégica sobre o desenvolvimento institucional, estimulada pela patológica percepção de que as mudanças servem para romper com o passado das instituições, propicia a desintegração do saber e da memória institucional antes referida, destacando-se para tal, a informação orgânica.

Conforme pode-se interpretar dos autores referenciados anteriormente – Campos, Ladeira e Rodrigues (2017), Nogueira (2006), Spink, Clemente e Keppke (2001), a continuidade administrativa pode-se considerar um fenômeno contrário à descontinuidade, porém, com as mesmas nuances interpretativas. Nos mesmos moldes em que a descontinuidade carrega um duplo sentido (positivo e negativo), a continuidade também pode ostentar os mesmos sentidos. A continuidade administrativa pode ser positiva na medida em que as mudanças preservam certos valores e princípios essenciais para o funcionamento das instituições e, sobretudo, quando estes (valores) são político, institucional e socialmente entendidos como qualitativos para a melhoria dos serviços públicos. Ao contrário, a continuidade adquire uma conotação negativa quando tende a manter práticas nocivas ou que prejudicam o pleno funcionamento dos serviços públicos.

Contudo, a continuidade administrativa enquanto uma manutenção dos valores e princípios positivos mantêm a continuidade e estabilidade das instituições, evitando a “esquizofrenia organizacional”, ademais permitindo um “planejamento mais sérios dos investimentos” e planos de desenvolvimento institucional do Estado (Spink, 1987, p. 64). Até porque, segundo o mesmo autor, observando experiências de outros países, “[...] o crescimento de uma classe tecnoburocrática, cujo poder emana justamente do conhecimento histórico das tentativas de operacionalizar as políticas públicas pela força da continuidade” (Spink, 1987, p. 64). É possível notar nesta observação que dentre outros elementos, a continuidade administrativa (positiva) pressupõe preservar a informação orgânica enquanto elemento central para evitar a “esquizofrenia organizacional”, quiçá permitir o planejamento das ações do Estado de forma eficiente.

3.2 ARQUIVOS COMO FUNDAMENTO PARA EFICIÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

A eficiência pública é um termo que nos últimos anos tem reverberado nos discursos políticos enquanto uma promessa eleitoral que legitima as agendas governamentais a reformular o funcionamento e estrutura das instituições do Estado.

Segundo Silva e Lima (2023), a eficiência pública surge sob a pauta da separação entre a política e a administração como meio de profissionalização da Administração Pública. Essa pretensão apontava essencialmente para a “necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário” (Silva; Lima, 2023, p. 134).

A questão da organização da Administração Pública tem se renovado nos últimos anos dada a crescente procura pelos serviços e, sobretudo, pela exigência de serviços públicos de qualidade. Tal cenário encontra maior fundamentação com os ideais da Nova Gestão Pública (NPM) que tem emergido um pouco por todo o mundo (Calvacante, 2017, p. 22). Impregnado a essa onda, está a noção de eficiência que passou a ser um termo central para avaliar o desempenho nas organizações (Mouzas, 2006 *apud* Pinto; Coronel, 2017, p. 108).

Para Jardim (1999, p. 55):

A questão da eficiência administrativa surge com frequência ao se analisar as relações entre a burocracia e os diversos grupos de interesse. A eficiência administrativa já não consistiria na aplicação rígida e imparcial das ordens por parte do burocrata, mas na sua receptividade aos fins sociais e políticos do sistema.

No setor público, a noção da eficiência tem se que os serviços prestados pela Administração Pública precisam alcançar sua finalidade no caso concreto, não sendo

suficiente a simples adequação ou disponibilidade do serviço público ofertado (Castro, *et al.*, 2017, p. 10).

Nesse sentido, na Administração Pública, a eficiência não se limita na produtividade do servidor ou gestor público, mas também incide na qualidade dos serviços prestados, tendo em vista a missão da instituição e a satisfação do cidadão. Assim, a eficiência passa a ser associada à qualidade dos serviços públicos. Entretanto, a eficiência não é um fim em si mesma, mas sim o resultado da articulação de diversos fatores, destacando a gestão de documentos, pois, de acordo com Castro, *et al.* (2017, p. 12) a eficiência está intimamente ligada à transparência na execução das ações do Estado.

É importante esclarecer que sob o locus da eficiência pública vários outros elementos estão acoplados. Segundo Martins e Marini (2014, p. 51), relacionado à eficiência está “[...] o controle fiscal, assim como a promoção da transparência e responsabilização, do aprendizado, da melhoria dos serviços e do desenvolvimento”. O que se deve entender é que a eficiência não é um fim em si mesma, além de depender de outros elementos, é preciso considerar que a gestão de documentos é um dos elementos centrais para a garantia da eficiência pública na medida em que a informação configura-se indispensável para o pleno funcionamento das instituições, tanto sob o ponto de vista da racionalidade funcional dos órgãos como para a transparência do setor público.

Sob essa ótica, é importante esclarecer que a transparência enquanto fundamento da democracia assente no ideal participativo sobre as decisões governativas – têm se renovado com vista a sua adequação às dinâmicas políticas, sociais e econômicas contemporâneas. Muitas vezes, a necessidade dessa recorrente readaptação democrática deriva de questionamentos e descrença social sobre os modos de gestão dos interesses coletivos. É no âmbito dessas dinâmicas que no século XX surgem iniciativas de transparência informacional enquanto indicadores da cidadania (Jardim, 2012). A transparência pública passaria a ser a tônica discursiva para caracterizar um Estado ou governo democrático.

Em alguns casos, sob o pretexto da transparência pública têm se efetuado mudanças no setor público, porém, a transparência não é algo estático que se esgota na formalidade conceitual e na publicidade dos atos oficiais. Ela depende fundamentalmente das dinâmicas e percepções sociais sobre o que se entende ser transparente. Nesse sentido, a noção de transparência adquire um sentido polissêmico e, como tal, um objetivo que passou a integrar permanentemente as agendas de governação como mecanismo de integração social na escrutinação do Estado.

A agenda da boa governança no setor público – traduzida especialmente na oferta de bens e serviços de qualidade, com transparência, participação social, integridade, accountability e menor custo para a população – se apresenta como um modelo importante para viabilizar o desenvolvimento socioeconômico, político, cultural e ambiental. Isso exige formas colaborativas e transparentes entre a administração pública e o setor não governamental (Matias-Pereira 2022, p. 3).

Jardim (2013) entende que “a equação que envolve a construção da transparência do Estado e o empoderamento da cidadania, não se resolve sem políticas e gestão dos arquivos governamentais”. Nessa ordem, pode-se entender que a transparência manifesta-se a partir dos modos de produção, uso, preservação e disseminação da informação pelos aparatos do Estado e o acesso a ela pela sociedade, enquanto elemento de empoderamento para o exercício da cidadania. Sob esse entendimento, é interessante compreender que a Administração Pública passa a verbalizar o discurso da transparência em iniciativas políticas e jurídicas inerentes à escrutinação e participação social na esfera governamental, dentre tais iniciativas pode-se destacar, por exemplo, as Leis de Direito/Acesso à Informação.

O acesso à informação no âmbito da Administração Pública reflete de outros elementos que o propiciam, dentre eles um programa de gestão de documentos. Em com base numa sistematização de todo o processo de produção, organização e disseminação da informação orgânica que o acesso à informação encontra reais possibilidades de se materializar, pois, conforme Matias-Pereira (2022, p. 11):

Mais do que ‘a obrigação de informar’, a administração deve cultivar o “desejo de informar”, sabendo que da boa comunicação interna e externa, particularmente quando espontânea, franca e rápida, resulta um clima de confiança, tanto internamente, quanto nas relações da empresa com terceiros.

A transparência dos órgãos públicos e a gestão de documentos de arquivo precisam ser contemplados como elementos que se complementam, os arquivos enquanto recurso substancial para a ação da transparência, e a transparência enquanto fator determinante para a organização, disseminação e acesso aos arquivos. Conforme esclarece Jardim (2013), a gestão de documentos deve ser entendida como instrumento de racionalidade e transparência da administração pública sob a ação político-normativa das instituições.

Sob essa lógica, pode se reconhecer que, dentre vários elementos a considerar, a noção de eficiência na Administração Pública tem como um dos seus pilares a gestão de documentos que, por sua vez, permite o acesso à informação para tomada de decisões céleres, assertivas e, sobretudo transparentes. É esta relação de fatores que projeta serviços públicos eficientes e de qualidade, na medida em que toda ação institucional, incluindo processos de mudança, pode se regular pela informação contida nos documentos de arquivos.

Partindo do entendimento de que toda ação administrativa se manifesta na produção de documentos e, de igual modo, toda ação arquivística é reflexo de atividade administrativa, Duchein (1959, p. 5), conclui que “todo o problema da administração é basicamente um problema de organização [de arquivos]”. Nessa ordem, o princípio para organização da administração parte de uma boa gestão arquivística. O fato é que toda atividade administrativa se manifesta na produção de documentos de arquivo e, as ações arquivísticas representam esforços para organização administrativa.

Para Delmas (2010, p. 18) “as empresas que perdem seus arquivos não se recuperam. Elas só têm chances de se reerguer se conservarem os seus arquivos, caso contrário correm o risco de desaparecer”. Tanto no setor público como privado, os arquivos são o recurso estratégico de onde pode-se orientar decisões estratégicas, diagnosticar problemas, fundamentar mudanças e assegurar a continuidade e estabilidade das instituições.

Nessa ótica, o que está em causa são os mecanismos reflexivos da instituição na sua relação com o passado, presente e futuro. Os arquivos são esses instrumentos que possibilitam às instituições, organizações etc. a auto-interpretação das suas ações, bem como a projeção de suas perspectivas de desenvolvimento. É no processo de compreender o passado, interpretar o presente e projetar o futuro onde residem as possibilidades e potencialidades para uma gestão eficiente.

Todavia, conforme entende Silva (2008, p. 2) “cabe à Arquivística e ao Arquivista um papel particular nas organizações, com participação acrescida em processos de mudança, visando a modernização administrativa ou a gestão da qualidade, apoiados, certamente, num esforço de normalização”. Para além de garantir a plena gestão dos recursos informacionais estratégicos à continuidade funcional, a integração do arquivista nos projetos reforma administrativa constituiria a manifestação formal para salvaguarda da memória das instituições e das organizações. As ações arquivísticas certamente configuram-se como estratégicas para o alcance da eficiência e qualidade dos processos de mudança institucional, afinal, qualquer ação administrativa tende a ser mais eficiente quando sustentada por um conjunto de informações (de natureza arquivística) sobre o desempenho anterior das instituições, no que tange aos seus fracassos, potencialidades e possibilidades de melhoria.

Tais informações permitem a definição de melhores estratégias de desenvolvimento para o futuro delas. Nessa ordem, “o arquivista tem ou poderá ter uma ação decisiva nesta fase de ‘engenharia burocrática’, uma vez que possui ‘potentes ferramentas para as futuras soluções estratégicas’” (Silva, 2008, p. 2), tanto que, a sua presença nestes projetos é obrigatória, sob pena do próprio projeto [de mudança] fracassar (Silva, 2008, p. 2), pois,

conforme ensina Bellotto, (2004, p. 25) “as atividades clássicas da administração - prever, organizar, comandar, coordenar e controlar - não se efetuam sem documentos” e, como tal, é imprescindível considerar a gestão dos recursos informacionais arquivísticos em contextos de transição administrativa entre as instituições.

Entretanto, conforme observou Duchein (1959, p. 10), “somente em data recente a atenção dos arquivistas foi chamada oficialmente para a necessidade de conservar relações estreitas com as administrações ‘ativas’”. Essa observação pode ser válida aos dias de hoje, se considerarmos a posição dos arquivos e do arquivista nos planos de desenvolvimento das instituições. No caso das reformas administrativas, a dimensão arquivística tem sido periférica a esse processo, levando a movimentação de documentos e arquivos, muitas vezes desprovidas de qualquer abordagem técnica que salvguarde os ativos informacionais das instituições ou setores alvos de reestruturação administrativa. Tais processos acabam resultando na fragmentação dos conjuntos documentais dos órgãos envolvidos, criando problemas práticos insolúveis e extraordinariamente complicados, conforme o afirmado por Duchein (1992).

Nesses termos, é importante considerar a gestão de documentos como um mecanismo indispensável para a plena administração da informação orgânica afetada pela reestruturação e que, portanto, a sua execução carece do estabelecimento de critérios de reorientação dos documentos entre os órgãos envolvidos.

3.3 A GESTÃO DE DOCUMENTOS NA MEDIAÇÃO DE MUDANÇAS

As mudanças institucionais são um momento de redefinição de estruturas e funções das instituições, o que leva a transferência de competências entre organismos. Partindo do ensinamento de Delmas (2010, p. 18), os documentos de arquivo são indispensáveis para a eficiência e sucesso desse processo, pois, é por meio deles que se pode aceder a base informacional que evidencia e fundamenta as mudanças e os objetivos por ela almejados. Dessa forma, “em qualquer época, tanto na administração quanto nas empresas [...], uma sucessão ou uma transferência de atribuições é acompanhada pela transmissão dos registros e dos documentos, numa palavra: dos arquivos” (Delmas, 2010, p. 27).

A arquivística pós-custodial, também conhecida como paradigma pós-custodial, inaugurou novos entendimentos sobre a função dos arquivos na contemporaneidade. Para Silva *et al.* (1999 *apud* Soares; Pinto; Silva, 2015) sob este paradigma os arquivos passam a ser vistos como sistemas de informação indispensáveis para eficiência e eficácia

administrativa, justamente pelo uso da informação de alta qualidade como instrumento de apoio à tomada de decisões na instituição.

Sob esta corrente, os documentos de arquivo deixaram de ser concebidos como simples depósitos de documentos antigos, assumindo-se como instrumentos fundamentais e essenciais para a mediação de processos transformacionais a nível das instituições públicas e privadas, bem como da sociedade, dentro de um contexto administrativo, jurídico, histórico e social específico. Nesse sentido, os arquivos adquiriram novas dimensões de uso e interesse, particularmente na esfera institucional, científica e social.

Os novos usos e interesses sobre os documentos passaram a ser articulados e salvaguardados através de um conjunto de instrumentos jurídicos e técnico-arquivísticos orientados à racionalidade dos processos de gestão arquivística, dentre eles, os programas ou planos de gestão de documentos. Trata-se de iniciativas acopladas às características da gestão moderna, assente na busca pela eficiência, eficácia e transparência enquanto princípios que sustentam a chamada Nova Gestão Pública (NGP).

Delmas (2010, p. 21) agrupa quatro principais utilidades dos documentos de arquivo: “provar direitos enquanto uma utilidade jurídica e judiciária; lembrar-se enquanto utilidade de gestão; compreender enquanto utilidade científica de conhecimento; e identificar-se pela transmissão da memória enquanto uma utilidade social”.

No caso de um processo de mudança institucional, os documentos de arquivo fornecem as evidências informacionais necessárias para a análise do processo, bem como a fundamentação para futuras mudanças institucionais. Sob essa lógica, mais que uma função administrativa, os arquivos possibilitam a preservação da memória institucional para o uso social. Estas funções atribuem aos arquivos um papel central na gestão de mudanças entre instituições, governos, até mesmo gerações, pois, se por um lado permite a continuidade das funções, por outro permite a avaliação dos avanços e a identificação dos obstáculos institucionais.

É nesse contexto que os arquivos desempenham o papel de mediação entre o passado, o presente e o futuro das instituições, fornecendo dados essenciais sobre o desempenho e a trajetória das instituições alvo. Portanto, os arquivos configuram-se assim fontes primárias e mais avançadas de inteligência institucional e de reflexividade do próprio Estado. Neles estão informações operacionais da instituição, desde sua *performance*, seus projetos, assim como os processos que precisam ser (re)avaliados para possível melhoria.

Como instrumentos de mediação de mudanças, os documentos de arquivo encontram uma sustentação teórica no “princípio da proveniência”. Considerado como a pedra angular da

ciência arquivística, o princípio do *respect des fonds* ou princípio da proveniência é considerado universalmente como a base da arquivística teórica e prática (Bellotto, 2004, p. 33), de forma que desprovido dele, qualquer ação arquivística perde rigor técnico e fundamento teórico-metodológico. É o “princípio, segundo o qual os arquivos originários de uma instituição ou de uma pessoa devem manter sua individualidade, não sendo misturados aos de origem diversa” (Bellotto, 2002, p. 22).

Entende-se, portanto, que os documentos de arquivo constituem-se fontes primárias de evidência das mudanças. Estes promovem a base informacional e contextual que pode ser analisada e interpretada para a produção ou criação de novos conhecimentos para avaliação de políticas públicas ou para compreender as dinâmicas sociais. Ademais, ao preservar a memória dos processos de mudança institucional, os arquivos assumem uma função de mediação, permitindo às instituições e a sociedade a extrair aprendizados com o passado, a evitar a reprodução de erros e a projetar um futuro institucional alicerçado em informações consistentes. Nessa ordem, conforme se pode interpretar em Duchein (1978, p. 30), o papel de mediação dos arquivos se exerce pois, em dois planos: o do presente e o do passado, ambos igualmente importantes para a estabilidade e continuidade das instituições.

Em síntese, os arquivos extrapolam sua designação como meros repositórios documentais, manifestando-se como instrumentos ativos na mediação de mudanças. O princípio da “proveniência funcional”, proposto por Cook (2001), ao assegurar a preservação do contexto original dos documentos, potencializa essa capacidade mediadora. Ao disponibilizar evidências contextualizadoras do passado, os arquivos capacitam a compreensão do presente e subsidiam as decisões futuras, configurando-se como aliados indispensáveis na gestão e na inteligibilidade das transformações que modelam as instituições e a sociedade.

Para a materialização desse processo, é imperativo que se respeite a origem e a trajetória orgânica dos documentos. É nesse âmbito que surge o princípio da proveniência enquanto metodologia para assegurar a integridade do contexto de produção dos documentos. Entretanto, a eficiência e facilidade desse processo deve ser antecedida por uma boa gestão de documentos na origem de produção (nas instituições), visto que para garantir a identificação e a organicidade dos documentos, torna-se imprescindível a formulação de instrumentos de classificação e avaliação que determinem as tipologias documentais, a proveniência funcional e os prazos de guarda. Tanto no âmbito da gestão de documentos quanto no princípio da proveniência, estes instrumentos estabelecem e mantêm a relação orgânica e hierárquica entre os documentos e as funções que os geraram.

Na literatura arquivística o surgimento da gestão de documentos tem sido situado no século XX, precisamente em meados da Segunda Guerra Mundial. Apontam-se como principais causas de surgimento, o crescente interesse pela organização e uso dos documentos, o avanço da ciência e da tecnologia que estimulou uma produção documental jamais vista no passado e, conseqüentemente, a acumulação de elevadas massas documentais pelas administrações (Paes, 2004). Desse modo, a gestão de documentos tornou-se um assunto de maior importância para os governos, e como tal, a eficácia governamental passou a ser testada pela eficiência na organização e administração dos seus documentos (Schellenberg, 2002).

Tanto como teoria, quanto como conceito, a gestão de documentos tem sua origem nos Estados Unidos da América (EUA). A consistência teórica e prática por detrás desta teoria permitiu que o seu conceito original - *record management*, fosse apropriado em diferentes idiomas, porém, para solucionar o mesmo tipo de problema - a gestão de documentos, para o caso dos países de língua portuguesa. De forma equivalente, a gestão de documentos é também denominada administração de arquivos correntes. Ambas nomenclaturas correspondem ao conjunto de operações que abrange a produção, a utilização, a organização, o acesso, a destinação e a eliminação de documentos (Indolfo, 2007). Contudo, a segunda denominação expõe de forma mais nítida o caráter gerencial desse processo, posto que se trata de atividades desenvolvidas no âmbito das funções administrativas das instituições produtoras de documentos.

Desse modo, Indolfo (2007, p. 30) entende que o *record management* (gestão de documentos ou administração de arquivos correntes) surge sob pretensões exclusivamente “administrativas e econômicas do que arquivística”. Precisamente porque esta prática emerge de problemas (elevadas massas documentais acumuladas) e objetivos gerenciais (garantir a economia de espaço e eficiência administrativa).

O entendimento de Indolfo (2007) é confirmado por Schellenberg (2002, p. 67), para quem “a administração de arquivos correntes tem por objetivos fazer com que os documentos sirvam às finalidades para as quais foram criados de maneira mais eficiente e econômica possível, e concorrer para a destinação adequada dos mesmos, depois que tenha servido a seus fins”. Portanto, a gestão de documentos pode ser entendida como forma de racionalizar o funcionamento das administrações. Esta prática insere-se amplamente no âmbito dos princípios da administração científica tayloriana, nos quais a busca pela eficiência e eficácia implicou a redução de custos de produção, manutenção e guarda de documentos.

Concomitante à gestão de documentos surgiu a noção de ciclo de vida dos documentos enquanto um enquadramento teórico das ações arquivísticas. Segundo Dingwall (2017, p.

206), o ciclo de vida dos documentos é uma “metodologia norte-americana de gestão de documentos” que consiste em descrever de forma sequencial a evolução informacional dos documentos, tanto como subproduto de uma atividade, quanto de prova de uma ação para fins de pesquisa acadêmica. De forma geral, o ciclo de vida de documentos baseia-se na noção de valor informacional dos documentos, que no caso são o valor administrativo, também denominado de valor primário e o valor de testemunho ou valor secundário (Rousseau; Couture, 1994). Atrelada à noção de valor primário e valor secundário estão a gestão de documentos e a gestão de arquivos, respectivamente. Trata-se da separação dos documentos em função do seu valor informacional.

Enquanto o valor primário corresponde a fase em que o documento mantém-se ativo às atividades que o geraram, justificando a sua guarda no setor de produção ou recepção, o valor secundário orienta-se pelos possíveis interesses informacionais da sociedade, justificando a guarda permanente e respectiva preservação dos arquivos em uma instituição arquivística. A noção de ciclo de vida dos documentos é detalhadamente explicada pelos três níveis de evolução dos documentos: o arquivo corrente, arquivo intermediário e arquivo permanente, sendo que os dois primeiros níveis correspondem à gestão de documentos.

De acordo com Rousseau e Couture (1994, p. 113) os “arquivos correntes são constituídos por documentos ativos; arquivos intermediários, compostos por documentos semiativos; e os arquivos definitivos, que agrupam os documentos inativos [ao produtor] com valor de testemunho”. Murillo (2008) esquematiza o ciclo vital em primeira, segunda e terceira idades. divisão tripartida permite que o gestor identifique o valor informacional dos documentos em função do seu estágio cronológico, assegurando que estes cumpram o papel ao qual levou a sua produção e, posteriormente, os eventuais usos secundários a eles adstritos.

Em relação à primeira idade, Murillo (2008, p. 45) a subdivide em duas fases: o momento de planificação e a tramitação. A primeira refere-se à etapa de normalização da produção documental, abrangendo as condições de produção e os tipos documentais específicos. Esta fase deve se ater aos critérios de produção dos documentos, considerando as funções ou competências da instituição, sejam elas atividades-meio ou atividades-fim.

Dentre outros elementos, a planificação estuda: a informação, para que seja oportuna e pertinente; o suporte ou meio em que se vai fixar a informação; o fluxo ideal para garantir que a informação chegue ao destinatário ou pessoa competente com todos os dados necessários para a tomada de decisão em menor tempo possível; e a determinação do período de retenção

e o destino final a ser fixado pela Tabela de Temporalidade de documentos⁴ (Murillo, 2008, p. 45 - tradução nossa).

A tramitação abrange todo o processo de registro e movimentação dos documentos entre os setores produtores e interessados informacionalmente nestes. Segundo o mesmo autor, esta fase tem como finalidade acumular os antecedentes necessários à tomada de decisão, como também garantir a segurança dos documentos em face do seu valor informacional, assim como a confidencialidade⁵ (Murillo, 2008, p. 46 - tradução nossa).

É importante pontuar que tanto a planificação como a tramitação são operações cuja eficiência depende fundamentalmente de uma articulação técnico-arquivística no âmbito de uma unidade de gestão de documentos específica para o efeito. Tal como se pode perceber em Schellenberg (2002, p. 70), “a gestão de documentos é um processo de categoria altamente especializada e, desse modo, é importante que os governos tenham um órgão de assessoramento especial que se dedique exclusivamente a assistir todas as repartições nos problemas de administração de documentos”.

A apropriação teórica e prática da gestão de documentos por países afora implicou uma readaptação da teoria à realidade política, administrativa, econômica e histórica de cada país (Indolfo, 2007), tendo como foco a racionalização das administrações enquanto forma de melhoria dos serviços públicos.

É, pois, com o intuito de utilização máxima da informação contida nos arquivos correntes que os administradores se munem de normas que regem a organização dos seus documentos. Essas normas aumentam a eficácia administrativa, facilitando a classificação dos arquivos correntes, tornando a sua recuperação mais fácil e mais rápida e racionalizando o seu armazenamento e, conseqüente, a sua conservação (Rousseau; Couture, 1994, p. 119).

O emprego desta prática por parte das instituições públicas passou a evidenciar um nível de racionalidade funcional dos órgãos públicos assim como de desenvolvimento social, na medida em que, por um lado, a tomada de decisões pelos órgãos passou a basear-se em evidências informacionais e, por outro, as instituições passariam a disponibilizar informações

⁴ *La información, para que sea oportuna y pertinente.*

El soporte o medio en el que se va a volcar la información (formulario, soporte magnético, impreso...)

El recorrido óptimo para llegar a la persona competente con todos los datos que ella necesita para resolver en el menor tiempo posible.

El plazo de retención y el destino final fijados en la Tabla de Selección.

⁵ *La tramitación, que es motivo de la burocracia, tiene como fin acumular los antecedentes que necesita la autoridad o el emisor del documento para ponerlo en vigencia. En este momento, pues, se produce la recepción de datos e información.*

El documento suele hallarse muy activo, requerido por el iniciador; por distintas oficinas y por la autoridad que ha de resolver. Puede ser sometido a confidencialidad, que en algunos casos es de importancia decisiva, como en las licitaciones.

de qualidade aos cidadãos enquanto parte dos esforços para o fortalecimento da democracia através da transparência dos atos públicos.

No contexto de reformas administrativas, a gestão de documentos configura-se uma ação indispensável tanto para a racionalidade do processo quanto para a continuidade funcional das instituições. Um processo de reforma que a princípio busca atribuir qualidade e eficiência aos serviços públicos, é no mínimo considerável que se tenha em mente os problemas ou as fragilidades a serem superadas. Em função dessas evidências informacionais, as administrações partiriam de dados consistentes para pensar e operacionalizar um processo de reforma. O fato é que para tal possibilidade, é indispensável que as instituições disponham de um sistema de gestão de documento consolidado para que se possa aceder e interpretar informações estratégicas sobre o órgão e suas funções.

Por outro lado, ainda no contexto das reformas administrativas, a gestão de documentos assume uma relevância inadiável para a continuidade administrativa (positiva) das funções ou instituições alvo de reestruturação. Conforme explica Goulart (2005, p. 18) “a história e a cultura institucionais - expressas nos registros de procedimentos e processos administrativos, operacionais e técnicos formam um sistema de informações úteis à continuidade das atividades organizacionais e promotoras do desenvolvimento”.

Murillo (2008), ao detalhar sobre o ciclo vital dos documentos, aponta como uma das consequências práticas deste a questão das privatizações dos serviços públicos que, como consequência, leva a movimentação de documentos entre os setores. Em face desse cenário, o autor recomenda que seja obedecida a lógica do ciclo vital – os documentos em trâmite ou correntes e os intermediários devem ser transferidos dada a sua importância para o funcionamento da empresa.

Os documentos avaliados para o arquivo permanente formam o patrimônio documental da nação e devem estar sob o âmbito do Estado. Os documentos cujo valor informacional é abrangido pelo prazo precaucional são passíveis de negociação entre as entidades envolvidas⁶ (Murillo, 2008, p. 54, tradução nossa).

As privatizações dos serviços públicos integram o fenômeno das reformas administrativas. A intervenção arquivística para este caso deve levar em conta o equilíbrio informacional necessário tanto para o funcionamento da empresa, quanto para a salvaguarda da memória institucional do Estado. Torna-se fundamental um aprofundamento

⁶ *La lógica del ciclo vital es muy clara: los documentos en trámite y los vigentes deben ser transferidos, porque sin ellos no existe la empresa, ni puede actuar. Por el contrario, los documentos ingresados y ya seleccionados para el archivo permanente forman parte del Patrimonio Documental de la Nación y deben quedar en el ámbito del Estado.*

técnico-arquivístico e jurídico sobre este cenário, visto que os serviços deixam de estar sob a tutela estatal para a esfera privada e, conseqüentemente, os documentos passam a ser administrados sob o interesse privado.

Cabe ao Estado, portanto, salvaguardar os documentos estratégicos sobre tal serviço ou função para garantir a fiscalidade e o suporte a futuras reformas. Expõe-se aqui a necessidade de garantir não apenas a continuidade administrativa da empresa, como também a estabilidade das reformas sobre a função em causa. Afinal, a desestatização de serviços também pode, eventualmente, culminar no processo inverso – a estatização – e a eficiência desta operação depende, fundamentalmente, de uma base informacional sólida.

Além das conseqüências práticas do ciclo vital de documentos, Murillo (2008) também analisa a gestão de documentos em contextos de emergência. Recorrendo aos modelos estadunidense e canadense, o autor adota o conceito de documentos vitais para designar os registros essenciais para manter a continuidade das atividades governamentais durante uma emergência nacional.

No modelo estadunidense, em caso de emergência, a gestão de documentos é articulada por um “programa de documentos vitais” que, segundo o autor, subdivide-se em duas categorias. A primeira é referente aos documentos operacionais para emergência, que correspondem àqueles documentos que descrevem as funções essenciais do governo durante o período de emergência, nomeadamente – documentos de organização e funcionamento do Estado; documentos referentes aos procedimentos para as operações de emergência. A segunda categoria engloba os documentos que protegem os direitos e interesses dos cidadãos e das instituições governamentais⁷ (Murillo, 2008, tradução nossa).

Na abordagem canadense, a gestão de emergência é articulada a partir do que o autor designa como documentos essenciais – aqueles que fornecem informações relacionadas a realização de operações de sobrevivência durante a fase de choque causada por uma situação crítica; a organização das principais funções e obrigações do governo durante a fase de recuperação; e ao retorno à normalidade dos principais direitos dos cidadãos, das instituições

⁷ 1. *Documentos operacionales para la emergencia. Esta categoría consta de aquellos documentos que reseñan las funciones esenciales del Gobierno, mientras duran las condiciones de emergencia. Este grupo incluye:*

- *Documentos de organización y disposición.*
- *Documentos sustantivos y de procedimientos para las operaciones de emergencia*

2. *Documentos que defienden derechos e intereses. Esta categoría consta de aquellos que se requieren para la preservación de los derechos e intereses de los ciudadanos y de las dependencias del Gobierno.*

e dos governos, durante a fase de transição que se segue a uma situação crítica⁸ (Murillo, 2008, tradução nossa).

Ainda que pensados para um contexto emergencial, porém, o estabelecimento de um programa de documentos vitais evidencia a preocupação de ambos governos (estadunidense e canadense) em relação à estabilidade e continuidade de funções essenciais do Estado após um cenário de transformação na estrutura e função dos órgãos públicos. Um programa de gestão de documentos em contextos de reforma administrativa não estaria distante destas iniciativas, atendo-se às especificidades dos casos, visto que ambos cenários (emergência ou reforma) exigem que do Estado a capacidade de preservar a sua memória institucional e salvaguardar os direitos sociais.

Podemos concluir, portanto, que em contextos de reforma administrativa, sem o embargo interpretativo da continuidade e descontinuidade nos termos estabelecidos por Spink, Clemente e Keppke (2001), a gestão de documentos configura-se o locus fundamental da continuidade administrativa e eficiência das instituições.

O modelo estadunidense e canadense reforçam o entendimento de que os processos de reforma administrativa precisam de programas ou instrumentos jurídicos e técnico-arquivísticos específicos para garantir a inteligibilidade do processo operacional, porém, diferentemente do caso de gestão emergencial que busca garantir a sobrevivência estatal em momentos críticos, a gestão de documentos em contextos de reformas assume a natureza de recursos para inteligência. Esta atua tanto na fase de planificação quanto após a sua execução, configurando-se em uma ação determinante para a sustentabilidade sistêmica de todo o processo de reforma administrativa.

⁸ *Documentos esenciales son los que proveen información relativa a uno de estos campos:*

- *La conducción de operaciones de supervivencia, durante la fase de choque, provocada por una situación crítica.*
- *La organización de las principales funciones y obligaciones del Gobierno, durante la fase de restablecimiento.*
- *La vuelta a la normalidad de los principales derechos de los ciudadanos, de las de las instituciones y de gobiernos, durante la fase de transición que sigue a una situación.*

4. PRINCÍPIO DA PROVENIÊNCIA EM ARQUIVOS

Uma leitura preliminar acerca deste princípio nos remete ao campo arquivístico enquanto área de conhecimento, desde a *práxis* até as bases teóricas que sustentam a sua cientificidade. O ofício arquivístico assente neste princípio, nos ensina a operar a nossa análise a partir das origens, dos contextos, do todo envolvente e envolvido no processo ou fenômeno, como forma de interpretar e compreender o objeto (no caso os arquivos).

Embasados por essa perspectiva analítica, é importante, até para melhor entendimento do princípio, fazer uma breve reflexão sobre o que vem a ser um “princípio”.

Discussões clássicas sobre este termo “princípio” se encontram nas reflexões filosóficas de Aristóteles e Platão que discutiam a importância dos princípios como base do conhecimento e do ser. Nesse sentido, pode-se entender princípio como o “início de algo, [...] de onde alguma coisa procede quanto ao ser, quanto ao acontecer e quanto ao conhecer” (Abbagnano, 2000 *apud* Albuquerque; Souto, 2013, p. 14). Sem descurar da sua diversidade conceitual, reflexa da sua apropriação nos diversos campos de conhecimento, vale notar que, independentemente da área de aplicação, a base conceitual que orienta o termo princípio está associada à noção de fundamento que orienta algo (pensamento, técnica, comportamento etc.), seja na sua prática ou teoria.

O princípio pode ser entendido como a base fundacional de um determinado pensamento científico, considerando os argumentos filosóficos, teóricos ou conceituais que podem derivar da experiência e da prática exercida em um dado campo de conhecimento. O estabelecimento dos princípios compreende a formulação dos fundamentos teórico-conceituais que irão atribuir cientificidade a um campo de conhecimento. Foi com base na observação desses fenômenos que o campo arquivístico se desenvolveu como uma ciência autônoma, dotada de fundamentos práticos e teóricos, a destacar:

O conjunto de princípios e técnicas praticadas nos arquivos [...] desde as tabelas de argila até os inventários e catálogos, passando por publicações de manuais, por estudos das administrações arquivísticas e pela realização de eventos e publicação de periódicos científicos com intuito de fomentar e aprofundar discussões que se convertem em alternativas para resolver problemas gerados nos arquivos [...] (Albuquerque; Souto, 2013, p. 15).

Tal como a ciência, os princípios são dinâmicos, sujeitos a reformulações, adequações até a sua contestação, uma característica típica do conhecimento científico que não se dá por concluído ou fechado a si mesmo, mas sempre aberto à crítica e autocrítica no seio das comunidades científicas, permitindo a queda de velhos paradigmas e a emergência de novos

paradigmas, conforme ensina Thomas Kuhn (1998, p. 14) em “A estrutura das revoluções científicas”. Essa natureza dinâmica da ciência exigiu e exige que o saber e o fazer arquivístico estejam em constantes reavaliações. Nesse sentido, é preciso observar que a formulação dos princípios ocorre a partir da articulação de diversos eventos e contextos inerentes ao objeto:

O processo de consolidação dos princípios arquivísticos se deu tanto dependendo dos contextos em que se alocaram os arquivos - e assim puderam se desenvolver com o passar do tempo e com a influência de fatores como condições culturais, sociais, de governo etc. -, como pela necessidade de consolidar teoricamente uma área que se apresentava sem uma regulamentação de suas regras e normas para poder disciplinar as rotinas dos fazeres da profissão, o que foi sendo construído por meio da prática, visando adquirir status de disciplina arquivística (Albuquerque; Souto, 2013, p. 15 - 16).

Foi nesse contexto que, segundo as autoras emergiu o “princípio da proveniência” enquanto marco teórico que definiu a arquivística como uma ciência autônoma dotada de objeto próprio que a diferenciava de outros campos de conhecimento como a biblioteconomia, a documentação e a história. Sob as bases teóricas e práticas consolidadas por este princípio está o princípio de organização dos arquivos, respeitando a ordem de produção e acumulação dos documentos, ou seja, “os documentos devem ser organizados de acordo com a ordem do do produtor” (Albuquerque; Souto, 2013, p. 16).

Com este princípio, a arquivística assumiu o seu próprio destino como ciência, observando suas próprias dinâmicas no tempo e no espaço, marcadas por sistemáticas renovações face às dinâmicas que têm caracterizado o campo arquivístico, no entanto, sem descaracterizá-lo como a “base para todos os processos inerentes ao [pensamento e] tratamento do documento arquivístico” (Albuquerque; Souto, 2013, p. 16).

É consensual na Arquivologia que o princípio da proveniência, também denominado como “*respect des fonds*” é o principal marco da ciência arquivística. No entanto, alguns teóricos divergem quanto ao seu surgimento. Para alguns autores este princípio perdura desde as primeiras manifestações da *práxis* arquivística, no chamado período “pré-arquivístico”, também denominada “idade antiga”.

Outros autores situam o princípio da proveniência a partir da chamada “arquivística pós-custodial”, também conhecida como “arquivística pós-moderna ou contemporânea”. Sem qualquer pretensão de apostar em tal discussão, entendemos que uma melhor compreensão passa por um enquadramento histórico-contextual do princípio, ou seja, compreendê-lo dentro do processo evolutivo dos arquivos enquanto prática e da arquivística enquanto ciência.

Nessa lógica, podemos então enquadrar o princípio da proveniência sob duas perspectivas histórico-explicativas: a perspectiva prática (desde a “pré-arquivística”) e a

perspetiva científica. Da primeira derivou significativa parte do pensamento arquivístico contemporâneo, pois, conforme observa Silva *et al.* (2002, p. 46), “os primeiros arquivos reuniam já ingredientes que vieram a tornar-se clássicos e hoje são ainda defendidos pela disciplina, a destacar ‘o respeito pelos aspectos orgânicos da estrutura arquivística [dos quais deriva o princípio da proveniência]’”. Por essa via, a perspectiva científica, ancorada na experiência prática em arquivos, estruturou as bases teórico-conceituais que fundamentaram a arquivística como campo científico autônomo.

Em termos práticos, o princípio da proveniência emergiu dos primeiros métodos de arquivamento historicamente situados no chamado período “pré-arquivístico” que coincidiu com os primeiros vestígios de arquivo na antiguidade. Reis (2006, p. 3), associa o surgimento dos arquivos à descoberta da escrita nas Antigas Civilizações do Médio Oriente há cerca de seis milênios atrás.

Silva *et al.* (2002, p. 46) apontam os primeiros arquivos da época a territórios como as “cidade-Estado da Síria, Mesopotâmia”, onde destacam os arquivos de “Ebla” que correspondiam a uma rede de arquivos do palácio real, dispostos em “tabuinhas de argila” que conservavam “cartas particulares, contratos de negócios, rituais religiosos, documentos oficiais, entre outros” (Albuquerque; Souto, 2013, P. 17). Também é referenciado o “Amarna” no Antigo Egito, onde foram encontradas 300 tabuinhas de argila, em escrita cuneiforme, referentes a importantes correspondências entre a corte egípcia e outros soberanos, no século XIV a. C.

Os arquivos não eram concebidos como meros depósitos ou reservas inertes de placas de argila. Eles constituíam já um complexo sistema de informações. Para além dos documentos em si, havia uma estrutura organizacional de um serviço, determinado tanto pelo valor informativo das placas, como pela pertinência e rigor de sua integração sistêmica (Silva *et al.*, p. 48).

Para Albuquerque e Souto (2013, p. 17) estes arquivos já obedeciam uma sistemática de organização previamente estabelecida, que dentre outras características respeitava os “aspectos orgânicos” dos documentos. Pode-se observar, ainda que de forma embrionária, a emergência dos princípios arquivísticos (princípio da proveniência e a diplomática), traduzidos em práticas e métodos sistemáticos de organização dos arquivos baseados na organicidade dos documentos.

A Antiga Grécia e Roma também contribuíram no processo evolutivo das práticas arquivísticas. Com a emergência das administrações típicas das cidades-Estados da época, endossava-se aos arquivos um modo de organização do poder e das ações do governo, o que levou a criação de alguns arquivos. Schellenberg (2002, p. 25), identifica a Antiga Grécia

como a origem dos arquivos como instituição (acoplados ao Estado), entre os séculos V e IV a.C.

O sentido de sociedade e de Estado que caracterizava os gregos, sustentado pela democracia ateniense da época, foi propício para o estabelecimento de um sistema de arquivos do Estado voltado para a administração dos serviços públicos. Segundo Schellenberg (2002, p. 25) os atenienses guardavam seus documentos de valor no *Metreon*, que era o lugar de guarda de leis, minutas da assembleia popular e demais documentos oficiais. Observa-se que neste período a prática arquivística já manifestava um nível de maturidade bastante elevado (Reis, 2006; Silva *et al.*, 2002).

A formação dos arquivos no Império romana não esteve distante da experiência da Antiga Grécia. Com a mesma função de servir a esfera administrativa do “Estado”, o domínio dos arquivos na Roma Antiga registrou um progresso significativo que derivou do sentido e importância pragmática atribuída à administração. Sob essa perspectiva os arquivos constituíram-se importantes fontes de organização administrativa do Império, de tal forma que, cada setor especializado passou a formar e preservar seus próprios arquivos, nos quais, era rigorosamente aplicado o respeito à procedência dos fundos (Ruiz Rodríguez, 1995 *apud* Albuquerque; Souto, 2013, p. 18).

Constata-se que, inicialmente, na Roma antiga, os documentos eram depositados em lugares privados, em residências particulares e edifícios públicos como o Aerarium, com a função de conservar os tesouros do Estado como resoluções de interesse público (Albuquerque; Souto, 2013). No entanto, a noção de um arquivo enquanto serviço público ficou conhecido como Tabularium, que viria a ser transformado no arquivo central de Roma, no qual, também se pode vislumbrar uma rede de arquivos.

Não podemos perder de vista que ao manter e preservar os documentos junto aos setores de produção, expõe-se uma prática arquivística que se interessava em resguardar o contexto, a organicidade e a integridade dos documentos. Valores que posteriormente foram condensados ao princípio da proveniência e a ordem original, traduzindo-se em trunfos teóricos para a emancipação da arquivística enquanto ciência.

Dentre os diversos legados greco-romanos ao conhecimento arquivístico contemporâneo está a noção de arquivo enquanto um serviço vinculado ao Estado e que sua prática inspirava-se da configuração e organização político-administrativa do Estado.

Para além da noção de utilidade administrativa e jurídica atribuída aos documentos, Mundet (2003, p. 25, tradução nossa) observa que “em ambas civilizações [greco-romanas],

contempla-se o princípio da autenticidade documental e o seu conseqüente vigor legal”.⁹ Nessa lógica, aos arquivos era conferido o princípio da fé pública, sob o entendimento de que os documentos nele conservados eram autênticos e com validade jurídica.

A materialização destes valores não poderia ocorrer sem o reconhecimento da organicidade, da integridade e o respeito da relação do documento com o órgão produtor, ou seja, o respeito à proveniência do documento.

Estes entendimentos endossaram grandes contributos para o aperfeiçoamento prático do princípio da proveniência ao longo do tempo, levando a uma renovação constante do mesmo, em função da evolução das práticas administrativas de cada Estado. Contudo, vale notar que, com estes pressupostos foram lançadas as bases do que posteriormente veio a ser reconhecido como principal princípio arquivístico, o princípio da proveniência.

Os avanços antes alcançados pelas tradições greco-romana ficaram relativamente descontinuados com a queda do Império romano e o conseqüente colapso da sua administração. Com uma tradição técnica e formalista, forjada sob o direito positivo, baseado na escrita e na separação do público e do privado, o direito romano foi suplantado pelo direito germanico, de cuja doutrina assentava nos costumes e tradições orais (direito consuetudinário).

Esta mudança repercutiu-se no campo arquivístico, na medida em que para além de uma redução drástica nos níveis de escrita oficial, o que contribuiu para a pouca produção documental, o valor probatório dos documentos escritos perdeu valor perante “[...] procedimento oral e a prova testemunhal”¹⁰ (Mundet, 2003, p. 27, tradução nossa). Aponta-se como fator desta mudança a emergência de uma nova concepção de gestão administrativa que se deslocou da esfera institucional para a personalidade dos reis e dos senhores feudais que, conforme observa Silva *et al.* (2002, p. 72), “desenvolveram uma administração do tipo itinerante, [que implicava constante mobilidade dos] seus *scriptoria*, tornando-se ambulantes e, do mesmo modo os respectivos arquivos”.

Entretanto, Silva *et al.* (2002) relativizam a ideia de que a alta Idade Média tenha sido um período de estagnação do conhecimento e da prática arquivística. Para estes, trata-se de um falso alarme,

conhecem-se testemunhos do funcionamento de algumas importantes chancelarias - Cúria romana, da Corte merovíngia, etc. - e os mosteiros continuaram a manter os seus *scriptoria*, pelo menos entre as comunidades mais activas. A instabilidade política e social que então se instalou, as evidentes dificuldades institucionais daí

⁹ [...] en ambas civilizaciones [greco-romana] se contempla el principio de autenticidad documental y su consiguiente vigor legal.

¹⁰ [...] procedimiento oral y la prueba testimonial.

decorrentes e a fraca resistência dos suportes é que levaram à perda quase total dos arquivos da época.

Mundet (2003, p. 27), destaca como um dos legados arquivísticos mais importantes da Idade Média a distinção entre “el mundo bibliotecario y el archivístico”. A consolidação desta separação ficou legalizada no início do século VI por meio da “*regla benedictina*” que incluía a prática bibliotecária e arquivística como atividades próprias do monacato (Mundet, 2003, p. 27).

Outro período de transformação político-social que implicou a valorização dos arquivos foi o renascimento europeu iniciado no século XIV na Itália. Segundo Albuquerque e Souto (2013) este período trouxe uma nova concepção cultural, artística e científica que colocará o homem como sujeito de criação e transformação do seu próprio destino através do uso da razão e do conhecimento empírico.

Sob este paradigma, suplantaram-se os dogmas do período medieval (teocentrismo) para a valorização da criatividade humana (antropocentrismo), o que impulsionou uma corrida pelas fontes de informação para a produção de conhecimento em diversas frentes (cultural, científico e artístico).

Decorrente desta onda de emancipação da criatividade humana, o mundo testemunhou diversos avanços civilizacionais. A revolução científica sustentada pelo iluminismo do século XVIII consolidou os pressupostos antropocêntricos defendidos pelo renascimento, fornecendo as bases intelectuais que permitiram a desconstrução do pensamento teocentrista.

Este movimento de descobertas, aliado ao surgimento da imprensa no século XVI por Gutenberg, impulsionou uma produção de documentos já mais vista, exigindo dos arquivos um aprimoramento para a organização e difusão da documentação ao serviço da nova sociedade em desenvolvimento, imbuída no espírito científico, filosófico e cultural que, posteriormente irá influenciar os ideais da Revolução francesa em 1789.

4.1 FORMULAÇÃO TEÓRICA: DA RUPTURA AO MÉTODO

O ideário de liberdade, igualdade e fraternidade que orientaram a Revolução Francesa endossou uma importância significativa aos arquivos pela sua dimensão histórica. A pretensão em manter viva uma consciência histórica nacional significava para a Revolução preservar o seu passado como forma de autoconhecimento, o que implicava tornar os arquivos de acesso público. Sob esta pretensão, surge pela primeira vez a noção de arquivo nacional, através do Arquivo Nacional da França, criado pelo decreto de 18 Brumário.

Este período é marcado por uma concepção de arquivos como fonte de poder interno e externo. No plano interno assentava a noção de Estado de direito democrático cuja característica se orienta pela transparência e acesso aos documentos públicos, e no plano externo, os arquivos serviam de fontes de afirmação dos direitos do Estado perante seus congêneres (Mundet, 2003). Sob essa concepção foram transferidos para Paris centenas de milhares de arquivos dos territórios anexados (Áustria, Alemanha, Itália, Espanha, Bélgica, etc) durante a expansão napoleônica (Silva, *et al.*, 2002).

O processo de transferência destes arquivos foi fortemente influenciado pelos princípios de racionalidade herdados do iluminismo, cuja aplicação resultou em método de classificação por assunto, baseado no pensamento sistemático e enciclopédico, o que implicou a desintegração orgânica e dispersão dos arquivos. Ignorava-se o respeito pela proveniência e a ordem original dos documentos como base de sua organização. Para Mundet (2003, tradução nossa), este processo trouxe efeitos negativos aos arquivos, na medida em que os arquivos se desnaturalizam e passaram a sofrer contínuas classificações e reclassificações, em função de critérios subjetivos.

Os dois primeiros diretores desse grande depósito, Armand Camus e Pierre Daunou, conceberam o projeto de tratar essa massa de arquivos como um único conjunto documentário, dividido em cinco ‘seções’ cronológico metódicas: seção legislativa para os papéis das Assembleias revolucionárias; seção administrativa para os papéis dos novos ministérios; seção de domínio para os títulos de propriedade do Estado; seção judicial para os documentos dos tribunais e por fim a seção histórica. Esta última era formada por documentos considerados (de maneira arbitrária) como particularmente interessantes do ponto de vista da história e extraído de outras seções. Estes documentos foram classificados (ou pretendidos classificados) por locais, datas, reinos, etc. de tal forma que em muitos casos a origem dos documentos foi impossível de encontrar tudo estando inextricavelmente misturado e disperso (Duchemin, 1986, p.15).

Este processo, fortemente influenciado pelo carácter sistemático e enciclopedista assimilado do iluminismo, provocou um caos arquivístico na França, traduzido na desestruturação orgânica dos conjuntos documentais, o que demandou soluções urgentes (Silva *et al.*, 2002; Mundet, 2003). Foi nesse contexto que para solucionar tais anomalias, em 24 de Abril de 1841, o Ministério do Interior da França, sob orientação técnica de Natalis de Wailly, então chefe da seção administrativa dos arquivos departamentais do mesmo ministério promulgou as instruções para organização e arranjo dos arquivos departamentais e municipais. Dentre as instruções emanadas nesta circular constava a obrigatoriedade de “agregar os documentos por fundos, isto é, reunir todos os títulos [documentos] provenientes de um corpo, de um estabelecimento, de uma família ou de um indivíduo, e dispor segundo uma determinada ordem os diferentes fundos” (Rousseau; Couture, 1998, p. 80).

Heredia Herrera (1987), situa a formalização teórica de Natalis de Wailly como nova para o contexto francês, pois, em outras tradições arquivísticas como a espanhola, este princípio já vinha sendo aplicado sob denominação de “*respeto al origen y al orden natural*”, apontando a sua aplicação nas ordenações do fundo de Carlos IV para o Arquivo das Índias.

De igual modo, Heredia Herrera (1987, p. 15) relata que:

Lodolini afirma que o princípio de procedência foi aplicado pela primeira vez na Dinamarca em 1791, através da instrução da Comissão para a organização dos arquivos. Em 1896 foi aplicado a todos os arquivos do Estado da Prússia; em 1826 em alguns arquivos da Holanda e, na Itália, foi introduzido em 1827 nos arquivos toscanos, tendo sido denominado por Francisco Bonaini como ‘método histórico’, uma vez que a reconstrução da ordem original da documentação baseia-se na história da instituição.¹¹

Conforme se pode notar, a gênese do princípio da proveniência demonstra uma aplicação prática que precede a sua formulação pelos franceses. A preocupação em organizar os arquivos respeitando a sua ordem de produção e/ou acumulação, conforme pressupõe o *respeto al origen y al orden natural* dos espanhóis e o método histórico dos italianos revela que, embora as adaptações e denominações sejam diferenciadas a cada contexto administrativo, a base axiológica do princípio da proveniência permanece intacta. Pode-se entender, portanto, que a descoberta do princípio da proveniência foi reflexo direto da convergência de necessidades administrativas um pouco por toda a Europa.

Na perspectiva de Duchein (1986, p. 14), o princípio de proveniência ou de respeito pelos fundos consiste em manter agrupados os documentos de qualquer natureza provenientes de uma instituição ou pessoa física, resultantes do exercício de suas funções e actividades, sem misturá-los a outros conjuntos documentais.

Se por um lado se pode reconhecer que o princípio de proveniência marcou quase todo processo evolutivo da prática arquivística desde a antiguidade, ainda que de forma intuitiva, por outro, não se pode desmerecer a criatividade intelectual de Natalis de Wailly, pois, através de suas instruções, além de desvincular o labor arquivístico das concepções positivistas da época na França, lançaram-se os fundamentos teórico-metodológicos para a cientificidade da arquivística, o que mereceu ao princípio a sua adoção por vários países da Europa (Silva *et al.*, 2002).

Também é destacado no processo de consolidação científica do campo arquivístico e do princípio da proveniência a publicação do “manual dos arquivistas holandeses” em 1898,

¹¹ *Afirma Lodolini que el principio de procedencia fue aplicado por primera vez en Dinamarca en 1791, con la instrucción de la Comisión para la ordenación de los archivos. En 1896 fue aplicado a todos los archivos del Estado de Prusia; en 1826 en algunos archivos de Holanda y en Italia es introducido, en 1827, en los archivos toscanos y fue denominado por Francisco Bonaini como «método histórico» por cuanto la reconstrucción del orden original de la documentación se basa en la historia de la institución.*

por Muller, Feith e Fruin. Para Silva *et al.* (2002, p. 115) este manual representou o primeiro salto qualitativo na “teorização arquivística [e no próprio princípio da proveniência] dado o carácter sistémico da sua apresentação”. No cerne das preocupações dos arquivistas holandeses estava a ideia de “arquivo como um organismo vivo” na medida em que o reconhecem como reflexo orgânico de um organismo vivo que cresce, toma forma e sofre mudanças de acordo com a evolução da administração que os cria (Douglas, 2017, p. 52).

A articulação teórica do manual dos arquivistas holandeses operou uma mudança paradigmática no pensamento arquivístico, pois, se antes os arquivos estavam ancorados numa perspectiva historicista, conseqüente da sua posição de auxiliar da história, estes passaram a ser o foco da administração, em conseqüência das ideias que vinham ganhando terreno na prática arquivística institucional (Douglas, 2017, p. 53).

Por via disso, os arquivos recuperaram assim a sua identidade inicial, aquela da qual se originou na antiguidade clássica, a administração. Nesta nova versão, a arquivística passa a se destacar pelo seu embasamento teórico-metodológico, tendo em vista a sua independência e afirmação científica perante outras ciências. Nesse sentido, conforme esclarece Mundet (2003, p. 41, tradução nossa), o verdadeiro avanço inovador que estabeleceu o âmbito próprio da arquivística, diferenciado-a de outras ciências, a que estava antes vinculada, foi o “princípio de respeito pelos fundos”¹².

A inovação teórico-metodológica defendida por Muller, Feith e Fruin permitiu que o princípio da proveniência se tornasse consensual no seio dos arquivistas da época e fosse aplicado em vários países, em conseqüência de seu acolhimento pelo Congresso Internacional de Arquivistas e Bibliotecários de 1910. Para Schmidt (2015, p. 73) a publicação do manual dos holandeses em 1898 configurou-se o momento central da “sistematização oficial dos procedimentos teóricos na Arquivologia”. De igual modo, Cabral e Camargo (2025, p. 37), consideram este período como “[...] o marco que situa o surgimento institucional da Arquivologia”, de tal forma que, Theo Thomassen descreveu a teoria arquivística codificada [neste] manual como “o paradigma clássico da ciência arquivística” (Thomassen *apud* Douglas, 2017, p. 53).

Outro momento importante para o desenvolvimento e afirmação da arquivística e do princípio da proveniência foi o período entre a metade da Primeira para a Segunda Guerra Mundial. Durante a Primeira Guerra Mundial, por exemplo, registou-se um aumento significativo de produção de documentos, levando os profissionais e governos a procurar

¹² *El verdadero avance, que dio un sesgo novedoso, que estableció su propio ámbito diferenciándolo netamente de otros a los que había estado estrechamente vinculada, fue el principio del respeto de los fondos.*

soluções à altura da elevada massa documental acumulada pela administração. Por detrás desta inquietação surgia um pouco pelos países europeus e nos Estados Unidos da América (EUA) a preocupação pela “avaliação documental” (Silva *et al.*, 2002).

Inerente a essa preocupação, nos EUA, durante o século XIX adotou-se o “*record group*”, um método que consistia na separação de grandes volumes documentais de acordo com as entidades produtoras. Para Silva *et al.* (2002, p. 133) essa decisão não passava de uma adaptação do princípio da proveniência.

O *record group* foi sendo assimilado nos EUA e no Canadá, porém, com propósitos práticos diferentes. Se EUA este método surgiu visando a organização dos arquivos no seu sentido histórico-informativo - fundos fechados, no Canadá a realidade apontava para problemas ligados à administração de documentos de valor primário, ou seja, documentação administrativa. Ademais, o *record group* era baseado numa abordagem mono-hierárquica (baseada na estrutura orgânica), limitando a rastreabilidade das relações funcionais dos documentos, ou seja, as entidades, ações e causas por detrás da sua produção. Esta diferença de contextos indiciava a priori uma contestação teórica do princípio.

Segundo Silva *et al.* (2002, p. 160) destacam-se as críticas de Richard Berner, David Bearman e Richard Lytle que procuraram demonstrar a “fragilidade do *record group* sob o ponto de vista da recuperação da informação”. Trata-se de um movimento teórico que procurou revalorizar o princípio da proveniência perante o *record group*, dado ao forte estruturalismo que caracterizava esta última adaptação dos EUA. Ao se problematizar o *record group* nesses termos, abria-se espaço para uma articulação teórica que levaria o princípio da proveniência a novas abordagens circunscritas na conjuntura das administrações contemporâneas emergentes do século XX, fortemente marcadas por relações complexas na sua estrutura e funcionamento.

Na contestação do *record group*, Silva *et al.* (2002) destaca a proposta de Max Evans ao sugerir a “[sua] substituição por um modelo arquivístico baseado no controle de autoridade”. De igual modo aponta Helen Samuels ao propor a “análise funcional como método para chegar aos conhecimento das instituições produtoras de arquivos”. Pode se notar nessas propostas uma reorientação do princípio da proveniência, da perspectiva estruturalista para uma abordagem que privilegia a análise dos documentos a partir dos seus contextos socioculturais e as relações de produção.

No entanto, foi na Austrália, na década de 1964, onde houve a ruptura ao *record group*. Peter J. Scott, arquivista da então *Commonwealth Archives Office*, atualmente Arquivo Nacional da Austrália (Cunningham; Millar; Reed, 2012), na busca por um modelo de

descrição de arquivos, Scott propôs o sistema de séries com vista a representar as relações lógicas, virtuais e múltiplas entre registros e seus contextos de criação - proveniência e entre os próprios registros - sistemas de *recordkeeping* (McKemmish 1994 *apud* Hurley; Reed; McKemmish; Timbey, 2024, tradução nossa).

Com este exercício, Scott propôs o deslocamento da abordagem arquivística antes orientada pelo método mono-hierárquico (*record group*) para privilegiar a série documental como unidade básica para a descrição de arquivos e, sobretudo, de rastreabilidade das funções institucionais. Nesse sentido, a série documental passa a ser a unidade base para o mapeamento das relações interinstitucionais, sob o entendimento de que uma série pode estar ligada a diversos criadores e co-criadores. Este pensamento foi embasado pela concepção de que,

Os arquivos refletem e documentam a vida e a atividade no mundo real. O mundo real é um lugar complexo. Relações no mundo real são raramente de um-para-um, ao contrário, são de muitos-para-muitos. No mundo real, os arquivos refletem a realidade complexa das inter-relações dinâmicas entre as entidades criadoras de documentos¹³(Cunningham; Millar; Reed, 2012, p. 3, tradução nossa).

Segundo os mesmos, “[...] este é um caso que em termos arquivísticos precisa ser entendido como proveniência sucessiva múltipla”¹⁴ (Cunningham; Millar; Reed, 2012, p. 3, tradução nossa). Os autores reconhecem os documentos como reflexo de complexas inter-relações institucionais, de onde várias entidades contribuem na sua produção. Sob esse prisma pode-se perceber nos autores uma advertência para considerar no documento a flexibilidade e complexidade da instituição que gerou.

Todavia, em alguns casos, “a proveniência múltipla ocorre quando mais de uma entidade está simultaneamente envolvida na criação e uso de um determinado conjunto de documentos”¹⁵ (Cunningham; Millar; Reed, 2012, p. 3, tradução nossa). Nesse caso, emerge a “proveniência múltipla simultânea”¹⁶ (Hurley, 1995, tradução nossa) que corresponde ao ambiente em que diversas entidades, de forma simultânea colaboram na criação e uso de documentos. Conforme pode-se perceber do autor, “a proveniência múltipla simultânea

¹³ *Archives reflect and document life and activity in the real world. The real world is a complex place. Relationships in the real world are rarely one-to-one, on the contrary they are usually many-to-many. In the real world archives reflect the complex reality of dynamic inter-relationships between different records-creating entities.*

¹⁴ *In archival terms this can be understood as successive multiple provenance.*

¹⁵ *But multiple provenance can also occur simultaneously, where more than one entity is simultaneously involved in the creation and use of a given body of archives.*

¹⁶ *Simultaneous multiple provenance*

ocorre quando duas ou mais corporações ou agências são responsáveis pela criação de documentos ao mesmo tempo”¹⁷ (Hurley, 1995, p. 242, tradução nossa).

Ao decompor a proveniência em múltipla sucessiva e múltipla simultânea, os arquivistas australianos romperam com a abordagem estática e estrutural do princípio antes sustentada pelo *record group*. O novo olhar sobre este princípio passaria a privilegiar as relações interinstitucionais por detrás da série documental. Nesta nova lógica, a série tornou-se não só a base de descrição arquivística, como também o ponto de convergência da história administrativa, na medida em que as instituições ou agências envolvidas na produção passariam a interligar-se à série documental. Essa perspectiva descritiva, aliada a noção de proveniência múltipla sucessiva e proveniência múltipla simultânea permitem a rastreabilidade plena de funções, documentando assim a trajetória da administração e das instituições em particular.

Contudo, esta mudança teve seu impacto na Austrália, em virtude do sistema de séries ter sido pouco aceito (se não mal entendido) a nível internacional (Cunningham; Millar; Reed, 2012, tradução nossa). No entanto, discussões teóricas a volta do princípio da proveniência continuaram marcando o debate arquivístico em alguns países como o Canadá.

Preocupados em adequar o princípio da proveniência à realidade da sua administração, também caracterizada por uma complexidade funcional, aliado a necessidade de lidar com fundos abertos, os canadenses desenvolveram seus estudos sobre a proveniência, um movimento teórico que Tognoli (2010) designa como a “redescoberto do princípio da proveniência”. Estas preocupações foram orientando o debate contemporâneo sobre o princípio da proveniência, tendo em vista a sua renovação e inscrição teórica nos campos da Arquivologia e da Ciência da Informação, respetivamente.

4.2 A PROVENIÊNCIA SOB PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS

Conforme nos referimos anteriormente, qualquer princípio científico sujeita-se a mudanças, seja sob o ponto de vista conceitual ou até mesmo dos fundamentos que orientaram a sua formulação. Trata-se de uma característica que deriva das dinâmicas do campo científico, muitas vezes marcado pela emergência de novos paradigmas que quebram argumentos tradicionais de cada área de conhecimento.

¹⁷ *Simultaneous multiple provenance (two or more corporations or agencies responsible for creating records at the same time)*

Para Schmidt (2012), o século XX representa a fase de afirmação e consolidação do “saber e do fazer”. Todavia, as dinâmicas de ordem política, econômica, e sócio-cultural levaram a valorização da informação como um produto e, como tal, a emergência de um novo usuário que passou a valorizar informação como recurso de exercício da cidadania e de integração social.

Outro momento central na virada do princípio da proveniência, concomitante ao campo arquivístico foi a emergência do “paradigma pós-custodial” (Silva *et al.*, 2002) que nasce sob a articulação da “arquivística integrada”, defendida por Rousseau, Couture Ducharme, Duchemin e outros. De igual modo a arquivística funcional defendida por Terry Cook, Hugh Taylor, Tom Nesmith e outros. Ambas correntes emergentes na década de 1980 no Canadá francês e inglês, respectivamente (Tognoli, 2010).

A arquivística integrada teve como fundamento epistemológico a integração da perspectiva historicista assente nos arquivos históricos, e a perspectiva gerencial assente na gestão de documentos. Procurou-se com esta articulação integrar ambas perspectivas em uma única abordagem teórica e prática. O fato é que tanto a perspectiva historicista (arquivos históricos) reflexa da arquivística francesa, como a perspectiva gerencial (gestão de documentos) enquanto legado norte-americano, ambas encontravam-se fragmentadas e desarticuladas dado os fundamentos que orientaram o seu surgimento.

A inovação da arquivística integrada consistiu fundamentalmente na integração das ações de “criação, tratamento, conservação e utilização de documentos ativos, semi-ativos e históricos” (Tognoli, 2010, p. 101), antes isoladas pela gestão de documentos e pela gestão de fundos de arquivos, passando a constituir um único *corpus* do pensamento e prática arquivística do século XX. Esta mudança implicou o deslocamento do objeto de estudo da arquivística, do documento de arquivo para informação orgânica.

Nesse âmbito, o princípio da proveniência que antes articula-se exclusivamente sob a lente historicista enraizada nos fundos de arquivos, com esta integração dos processos arquivísticos e mudança de objeto de estudo da área, o princípio aproximou-se ainda mais do contexto de produção de documentos, assumindo assim a centralidade do pensamento e da prática arquivística contemporânea.

Em função destes desdobramentos teóricos no campo dos arquivos, foram surgindo outras abordagens teóricas sugestivas à função social dos arquivos, da Arquivologia e do arquivista. Ainda no Canadá, surge a arquivística funcional sob os estudos de Hugh Taylor, posteriormente sistematizados por Terry Cook (2012).

Ao retomar essa discussão, Cook parte da reflexão crítica assente no pensamento pós-moderno, por meio da qual defende uma mudança teórica e prática do campo arquivístico em direção a sua integração às ciências pós-modernas. De igual modo, o autor procurou evidenciar o papel social dos arquivos e, como tal, defender o deslocamento do pensamento e prática arquivística de uma visão estrutural-hierárquica para uma “dimensão social dos documentos” (Tognoli, 2010) assente nas relações socioculturais e interinstitucionais envolvidas na produção dos documentos. Sob esta ótica, os arquivos transcendem de simples instrumentos de gestão administrativa para preservação da memória coletiva.

Meu argumento é que a própria natureza dessas mudanças conceituais transforma a tarefa dos arquivistas, tanto dos arquivos institucionais quanto dos pessoais, e oferece uma perspectiva compartilhada sobre arquivos que, por sua vez, pode levar a uma nova unidade nos esforços da arquivística, centrada na formação da memória da sociedade (Cook, 1998, p. 132).

Para além de se basear no contexto da pós-modernidade, Tognoli (2010, p. 101) entende que a arquivística funcional favoreceu a “redescoberta do princípio da proveniência” e a emergência do “paradigma social dos arquivos”. Nesse sentido, pode se considerar a arquivística funcional como o impulso na reformulação do saber e do fazer arquivístico, do foco no documento para o processo de produção, privilegiando assim, a rede de relações por detrás do documento.

Ainda que sob objetivos práticos diferentes, Scott centrado na descrição de arquivos, e Cook na seleção e avaliação documental, é possível notar que a abordagem deste último incorpora uma boa base dos pressupostos teóricos australianos, dentre eles, a noção da proveniência como uma rede de relações entre diversos organismos produtores. Esta perspectiva foi inicialmente cristalizada pelo sistema de séries proposto por Scott. No entanto Cook retoma-na transformado-a em ferramenta de mapeamento e organização da memória social. Igual a Scott, Cook desloca o foco do pensamento arquivístico de uma abordagem estruturalista para se focar no ambiente de produção dos documentos.

Esta ampliação teórico-analítica não só consolida a noção de informação orgânica como objeto do campo, como também problematiza os modos de sua produção, uso e representação, partindo do reconhecimento de que o arquivista, o documento e a instituição arquivística não são agentes neutros e imparciais na representação da memória, mas sim, atravessados por dinâmicas de poder. Essa realidade veio a exigir do “novo arquivista”, capacidades de análise de informações contidas no documento a partir da inter-relação com outras áreas de conhecimento como a história, política, economia, entre outros.

Nesse sentido, “o maior desafio da Arquivologia é a preservação das evidências documentais de governança, não apenas de governos governando”¹⁸ (Cook, 2001, p. 19, tradução nossa). Como tal, os arquivistas precisam pensar nos processos de governança cientes da interação dos cidadãos com o Estado, o impacto deste na sociedade e as funções ou atividades da sociedade em si¹⁹ (Cook, 2001, p. 19, tradução nossa).

Para além de permitir um conhecimento aprofundado sobre as estruturas e funções das instituições, a arquivística funcional mostra-se ser uma abordagem consistente para o estudo das reformas administrativas, pois, reconhece o dinamismo e a complexidade das instituições pós-modernas e, sobretudo, as relações de poder que as orientam. Baseado nessa perspectiva, o princípio da proveniência ganha um impulso teórico e prático, tornando-se um conceito virtual que reflete as funções e processos da instituição produtora/acumuladora e as causas de sua produção (Cook, 2001).

Por via deste pensamento, Cook (2012) defende uma “nova proveniência funcional”, na qual o princípio da proveniência tradicional seria “transformado de suas origens estruturalistas para um discurso contínuo centrado em funções, atividades, processos, forças sociais e nas relações pessoais, organizacionais e culturais que coletivamente levam a criação de documentos” (Cook, 2012, p. 147). Nesse sentido, além de se centrar no documento e na instituição produtora, o princípio da proveniência contemplaria as relações interinstitucionais, sociais, políticas e econômicas intrínsecas à produção dos documentos.

Esta mudança no pensamento e na prática arquivística não poderia ser tão importante para reaproximar o princípio da proveniência à administração e a sociedade, na medida em que, a partir destas duas dimensões pode-se compreender os contextos de produção do documentos e com eles se pode garantir uma aplicação integrada do princípio no âmbito da arquivística funcional.

Olhando para o cenário político-administrativo moçambicano, caracterizado por recorrentes reestruturações estruturais e funcionais, a proveniência funcional mostra-se ser uma corrente oportuna pois, permite a rastreabilidade não só das informações contidas nos documentos como também o contexto de sua produção e, sobretudo as causas que levaram às reformas nas instituições. Essa abordagem promove o estudo e reconstrução da memória institucional e social, através do mapeamento da história do documento, das instituições produtoras e as dinâmicas por detrás do Estado moçambicano. De igual modo, ao propor o

¹⁸ *The challenge for archival science in the new century is to preserve the record evidence of the governance, not just of government governing.*

¹⁹ *Cognizant of the interaction of citizens with the State, the impact of the State on Society, and the functions of activities of Society itself as much as it does [...].*

reconhecimento de uma rede de relações por detrás da produção do documento, expõe-se a possibilidade de rastreabilidade dos documentos perante as recorrentes transformações institucionais, garantindo a continuidade administrativa dos órgãos.

Contudo, pode-se considerar que, a partir da arquivística pós-custodial, o princípio da proveniência se renovou dentro de uma abordagem que valoriza a história de produção, promovendo assim importantes discussões sobre o princípio no contexto da administração, com especial destaque para as mudanças administrativas dos órgãos produtores de arquivos.

Ao analisar as variações de competências das instituições e sua repercussão para os arquivos, Duchein (1992), ainda que centrado no fundo de arquivo, discute o princípio da proveniência (articulado como fundo) fora de uma perspectiva exclusivamente historicista, pois, o mesmo faz o exercício de integrar na sua análise, tanto os arquivos como instrumento para a continuidade da administração, tanto quanto para a preservação da memória institucional. Partindo de uma abordagem maximalista baseada nas macro-estruturas das administrações, Duchein opõe-se à perspectiva minimalista de Peter Scott:

Com efeito, ao rebaixar muito o nível de competência funcional à qual corresponde o Fundos de arquivos (atitude que temos qualificado de minimalista), corremos o risco de privar a noção de Fundos de todo o seu verdadeiro significado (Duchein, 1992, p. 3).

Nesse sentido, o autor apresenta cinco critérios para identificação de um organismo produtor de fundo arquivístico, nomeadamente:

- a) ser um organismo público ou privado juridicamente reconhecido;
- b) ter atribuições precisas e estáveis devidamente regulamentadas;
- c) ter um enquadramento no âmbito da hierarquia administrativa;
- d) ter um chefe responsável com poder de decisão ao nível de sua função;
- e) ter um organograma que representa a estrutura e função do organismo (Duchein, 1992, p. 3).

Pode-se perceber que o autor condiciona a análise e formação do fundo ao conhecimento estrutural e funcional do organismo produtor dos documentos. Com esta discussão, Duchein enriquece o campo arquivístico com o entendimento de que o arquivo é um organismo vivo, sujeito a transformações reflexas das dinâmicas advindas da administração, para tal, considera que:

[...] o princípio da proveniência consiste em deixar agrupados, sem misturar a outros, os arquivos (documentos de qualquer natureza) provenientes de uma administração, de um estabelecimento ou de uma pessoa física ou jurídica determinada: o que se chama de fundo de arquivo dessa administração, desse estabelecimento ou dessa pessoa (Duchein 1983, p. 64 *apud* Tognoli, p. 22).

Entretanto, Cook (2017, p. 39), opõe-se ao embate teórico de Duchein contra Scott, afirmando que “os problemas práticos de aplicar o conceito de fundo [...] não param no debate

maximalismo-minimalismo” pois, ambos abordam o fundo “em relação à sua posição na hierarquia administrativa tradicional da instituição produtora”. Sem desmerecer o labor teórico-metodológico de Duchein e Scott, Cook (2017, p. 41) desenvolve sua crítica justamente à perspectiva reducionista do fundo à estrutura hierárquica do produtor, pois, o autor entende que em todos os casos a que o fundo é concebido pelos autores obscurece “a produção – ou proveniência” dos documentos.

É nessa compreensão que o autor conclui que “os atos de produção e acumulação são vistos como os mais centrais para a definição de fundo, enquanto que a classificação, arquivamento e ordenação original são vistos como pontos centrais para a descrição das séries, dossiês e itens” (Cook, 2017, p. 17). Em outras palavras, podemos entender que a aplicação do princípio da proveniência desdobra-se em todo o ciclo vital dos documentos, portanto, desde a produção ao arquivamento pois, conforme o acima exposto, a sua aplicação operacional inicia desde o ato de produção e/ou acumulação e, através da classificação este se estende até a guarda permanente. Esta abordagem alinha-se à perspectiva da proveniência como um processo dinâmico e contínuo, que acontece tanto no âmbito da gestão de documentos, como da gestão de fundos arquivísticos.

Sob a mesma perspectiva de Cook (2017), Rousseau e Couture (1998), referenciados por Albuquerque e Couto (2013, p. 34), entendem que o princípio da proveniência pode ser empregue em dois graus de aplicabilidade, o primeiro “relacionado à forma de arranjo”, onde os documentos acumulados por um organismo permanecem ou podem ser agrupados em função da entidade produtora, o segundo grau tem a ver com a “estrutura interna dos fundos” que, seria a invocação do “princípio de respeito a ordem original” (Mendo Carmona, 2004 *apud* Albuquerque; Couto, 2013, p. 35).

Contudo, as autoras concordam que o princípio da proveniência pode ser “aplicado tanto na fase corrente como na fase intermediária”. Nesse sentido Rousseau e Couture (1998 *apud* Albuquerque; Souto, 2013, p. 35) chamam atenção para respeitar o “primeiro grau”, com vista a preservar a utilidade administrativa dos documentos, assim como a importância do valor de testemunho [...]”. Este entendimento realça mais uma vez o articulado por Cook (2012), ao considerar o contexto de produção dos documentos como elemento central a ser observado para aplicação do princípio da proveniência.

Entretanto, a perspectiva funcional de Terry Cook vem ganhando adeptos. Ao analisar a “proveniência enquanto contexto sócio-histórico”, Douglas (2017, p. 60), observa que Nesmith e outros arquivistas defendem a ampliação do princípio da proveniência, chamando a atenção para os contextos sociais e culturais da criação do documento. A partir desse

entendimento, segundo o autor, Nesmith introduz a noção de “proveniência social”, lembrando que a produção e arquivamento de documentos acontece em “cenários sociais com propósitos sociais” (Nesmith *apud* Douglas, 2017, p. 61).

O que se pode reter em todas estas propostas é que o princípio da proveniência não deve ser visto como um simples método de cuja aplicação se fundamenta exclusivamente na abordagem hierárquico-estruturalista. É um princípio que precisa ser articulado a partir das relações, inter-relações e fenômenos sociais envolvidos na produção dos documentos. Tal abordagem, para além de representar com um certo nível de lealdade à história do documento, também, podemos considerar como um momento central na reconstituição da história administrativa, social, política e econômica de uma sociedade, na medida em que considera as múltiplas relações que envolvem o produtor dos documentos em relação às diversas instâncias adstritas a função institucional.

É dentro desta articulação teórica que o princípio da proveniência segue na contemporaneidade, em um processo de “redescobrimto contínuo”, estimulado pelos desafios atuais do campo arquivístico, subsidiado pela administração, pelas dinâmicas sociais, pelas Tecnologias de Informação e Comunicação, entre outros.

Ainda que as interpretações teórico-metodológicas sejam divergentes entre os arquivistas, é consensual no seio da Arquivologia que o princípio da proveniência é o fundamento da ciência e da prática arquivística, o que distingue o campo de outras ciências da informação como biblioteconomia e museologia.

Contudo, para as pretensões da presente pesquisa, avança-se com o conceito de proveniência funcional adotado por Cook (2012; 2001) enquanto uma ampliação teórica dos pressupostos de Scott, pois, para além de reconhecer a função como elemento imprescindível na operacionalização plena do princípio, o autor inclui o contexto social como outro elemento para evidenciar a proveniência em seus múltiplos sentidos.

É dentro desta abordagem proposta por Cook (2001) que entendemos estar melhor representada a ideia da inteligibilidade das mudanças institucionais, na medida em que a conciliação entre a análise de fundo arquivístico e a “proveniência funcional”, permite mapear o processo evolutivo das funções, estruturas, políticas, estratégias e, sobretudo, as ideias centrais que levaram a criação ou reestruturação da instituição durante o seu percurso histórico. Nesse sentido, o percurso de uma instituição ou função encontra melhor explicação e possibilidade de ser reconstruída através da análise dos seus acervos documentais. Assim é possível compreender as mudanças efetuadas, as causas internas e externas, assim como o alcance das respostas implementadas para solucionar tais causas.

Junto ao princípio da proveniência, um princípio subsidiário por sua estreita relação com ele é o da ordem original, que tem a ver com a ordem procedimental e sequencial dos documentos²⁰ (Heredia Herrera, 2003, p. 5, tradução nossa). De acordo com a autora, este princípio obriga a manter a unidade e independência institucional de cada fundo e busca sua integridade intelectual (Heredia Herrera, 2003, p. 6, tradução nossa). Trata-se de uma relação de interdependência entre ambos, na medida em que a ordem original permite compreender a relação existente entre os documentos e a proveniência possibilita entender a relação entre os “sujeitos produtores”, as funções administrativas que geraram os documentos e as estruturas orgânicas da instituição. Dessa forma, para uma boa aplicação destes princípios é indispensável conhecer as estruturas administrativas e funções (atuais e anteriores) das entidades nas quais o arquivo se insere.

Nesse sentido, tendo em vista o mapeamento estrutural e funcional dos domínios institucionais da agricultura e da pesca enquanto marcos empíricos desta pesquisa, na seção a seguir descrevemos o Estado moçambicano sob o ponto de vista histórico, procurando compreendê-lo na sua relação com as reformas administrativas e com a informação orgânica arquivística.

²⁰ *Junto al principio de procedencia, un principio subsidiario por su estrecha relación con aquél: el de respeto al orden natural. Tiene que ver con el orden secuencial y con el orden procedimental de los documentos.*

5. ESTADO MOÇAMBICANO: PERCURSO HISTÓRICO E TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS

Oficialmente reconhecido como Estado a partir do dia 25 de Junho de 1975, Moçambique carrega um passado histórico que, por um lado foi marcado pelos contatos comerciais com povos árabes, provenientes do Golfo Pérsico, por volta dos séculos XI e XII, por outro, pela ocupação colonial portuguesa, por volta do século XV. Nesse sentido, Moçambique era inicialmente tido como um entreposto comercial que, ao longo da Costa Oriental africana, concretamente, “Mombaça, Melinde, Quiloa, Ilha de Moçambique, Quelimane e Sofala eram negociados minérios, marfim e madeiras e, posteriormente, o tráfico de escravos para península arábica, como a Índia” (Cau, 2011, p. 18). Posteriormente, com a penetração mercantil europeia, movida por pretensões meramente imperialistas, Moçambique se tornou colonizado diante do então império português.

Sob essa realidade, Moçambique era considerado uma Província Ultramarina portuguesa, onde a administração de todos elementos confluentes a estrutura e funcionamento do Estado estavam à mercê de Portugal, conforme se pode entender em Lobato (1957, p. 17), “considero o ano de 1752 como importante na longa história portuguesa de Moçambique, tão fundas foram as consequências do decreto 19 de Abril, que chamou a colônia à subordinação imediata da Metrópole e lhe concedeu autonomia administrativa”. Através deste decreto, se foi estabelecendo o tipo de administração com características meramente econômicas à serventia e interesses coloniais.

A história de Moçambique se entrelaça a diversos fenômenos sociais e políticos relacionados, por um lado, pelos conflitos endógenos entre os grupos étnicos, motivados pelo controle dos recursos comerciais, por outro lado, pela invasão territorial e dominação sobre os povos autóctones por forças estrangeiras.

Antes da invasão colonial portuguesa, Moçambique estava organizado em reinos e impérios, doravante, denominados Estados pré-coloniais. Estes eram formados, por um lado, pelos grupos étnico-locais e, por outro, pelos comerciantes árabes que fixaram-se no interior e na costa do país respetivamente, com objetivos comerciais.

De acordo com Rita-Ferreira (1982, p. 21),

na sua origem e formação, parte desses ‘grupos étnicos’ estiveram claramente relacionados com unidades políticas de maior ou menor dimensão” que, de certo modo, foram “directa ou indirectamente afectadas pelo secular comércio ultramarino, nomeadamente como produtoras de ouro, marfim e escravos e consumidoras de tecidos, miçangas e armas-de-fogo.

Os Estados pré-coloniais eram estruturas de poder local, organizados política, militar e administrativamente, que detinham determinados territórios nos quais praticavam a mineração do ouro, a agricultura, a pastorícia, entre outros. Dados os interesses comerciais envolvidos, durante a invasão e ocupação portuguesa, os Estados locais reivindicavam a autonomia dos seus territórios, o que levou a conflitos entre as forças portuguesas e os reinos e impérios já existentes.

Dentre os Estados pré-coloniais de origem local pode-se destacar o Estado de Gaza, no sul de Moçambique, ou os *muzungos* do Zambeze no centro e norte do país (Guambe, 2022, p. 38), os Estados do Zimbábue, do Matabele e dos Mutapas (Baía, 2011). Por outro lado, os reinos de origem árabe, também conhecidos como Estados Afro-islâmicos, destacadamente, o Sultanato de Angoche, os Xeicados de Sancul, Quitangonha e Sangage (Nascimento de Jesus, 2020), estes últimos serviam de intermediários comerciais entre os Estados locais e o mercado asiático como a Índia.

Ainda que de forma fragmentada e primitiva estes Estados detinham formas específicas de organização política, administrativa, econômica e militar, o que levou a sua resistência perante a invasão colonial portuguesa. Devido a essa insubmissão, a conquista efetiva do território colonial em Moçambique só ocorreu entre o final do XIX a início do século XX (Guambe, 2022, p. 38) após a destruição da unidade política dos velhos Estados, entre o período de 1895-1900 (Serra, 2000 *apud* Diaz, 2023), os portugueses apoderaram-se dos territórios e do comércio antes exercido pelos Estados locais e os árabes, “tornando-se a partir do século XVII fornecedor de escravos para as colônias europeias na América e, principalmente, para o Brasil” (Cau, 2011, p. 18).

Sob o ponto de vista administrativo, a gestão do território moçambicano obedeceu a uma administração direta e indireta. Na região sul do país, os portugueses optaram por administrar as províncias de Lourenço Marques, hoje Maputo, Gaza e Inhambane de forma direta. Contrariamente, na região norte do país, inicialmente, vigorou a administração indireta, que se formulou no modelo dos Prazos da Coroa.

De acordo com Diaz (2023, p. 188), “este modelo se fundamenta na ideia do século XVII, segundo a qual, as terras habitadas por portugueses (prazeiros) pertenciam à Coroa e eram arrendadas por um prazo de três gerações, com o direito a cobrar imposto local e explorar recursos”. Trata-se de um modelo de administração indireta que, a priori, denunciava as fragilidades de Portugal sobre a articulação da sua máquina administrativa, delegando o poder local aos prazeiros como representantes da autoridade colonial.

Esta fragilidade manifestou-se de forma mais clara durante a Conferência de Berlim de 1884 a 1885, que teve como pressuposto a ocupação efetiva das colônias africanas, nos domínios territorial, administrativo, econômico e militar.

Dada a incapacidade militar e financeira para cumprir com o acordo de ocupação efetiva das colônias, para assegurar os seus territórios coloniais, Portugal decidiu arrendar a sua soberania à iniciativa privada estrangeira, atribuindo extensões de terra para as companhias majestáticas e arrendatárias. Tal é o caso das “Companhias majestáticas de Moçambique e do Niassa, Companhias arrendatárias da Zambézia, Boror, Luabo, Sociedade do Madal, Empresa Agrícola do Lugela e a *Sena Sugar Estates*” (Diaz, 2023, p. 188).

As Companhias de Moçambique e do Niassa eram responsáveis pela gestão e exploração e conservavam uma autonomia política e administrativa do território (Guambe, 2019, p. 40), o que limitava o governo português a implementar sua política colonial nesses territórios. Entretanto, nas companhias arrendatárias do sul e centro-norte (Tete, Zambézia e Nampula), a administração portuguesa exercia um controlo mais direto (Guambe, 2019, p. 188) devido à limitada autonomia concedida aos arrendatários. Este modelo de administração (direta e indireta), permitiu a emergência de práticas administrativas diferenciadas a cada realidade.

As concessionárias formularam uma gestão autonomista do poder colonial central, do mesmo modo, as relações de poder entre os colonos e colonizados se adaptaram às novas dinâmicas coloniais. É que com a entrada das companhias majestáticas como intermediários entre a metrópole e a população local, abria-se, contudo, novas percepções sociais e políticas que desafiavam as tradicionais estruturas coloniais portuguesas. “Esta autonomia iria ser central para a construção de uma memória coletiva das relações com a centralização administrativa do Estado, a qual permanece até os nossos dias” (Guambe, 2019, p. 45). Ou seja, por via deste cenário, as províncias do norte do país assimilaram um certo nível de consciência sobre a noção de descentralização e autonomia governamental, a qual, segundo o autor, tem sido determinante para atual configuração político-administrativa no país.

Contudo, na década de 1960, um movimento popular de luta pela independência nacional liderado pela Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) tomou forma e, conforme se pode perceber em Darch (2019, p. 6) “a partir de 1964, iniciou uma guerra contra o regime colonial português”, que veio a resultar na independência e consequente formação do Estado em 1975.

No período pós-colonial, Moçambique constituiu-se em um Estado que ao longo da sua trajetória observou diversas dinâmicas político-sociais que consubstanciam-se em reformas ideológicas, constitucionais e administrativas, conforme se pode observar no quadro 1.

Quadro 1: Evolução Jurídico-administrativa do Estado moçambicano

Legislação	Assunto	Contexto
Período Colonial		
Lei nº 2066 de 27 de Junho de 1953	Aprova a orgânica do Ultramar	Reformas políticas, administrativas e económicas, visando reforçar o controle sobre as colónias
Período Pós-independência - Estado centralizado		
Constituição da República Popular de Moçambique 1975	Primeiro marco constitucional que institucionalizou o Estado de orientação socialista	Ruptura com sistema colonial português e proclamação do Estado
Decreto 1/1975 de 27 de Junho	Cria as primeiras instituições de nível ministerial	Organização institucional do Estado
Lei nº 11/78 de 15 de Agosto	Aprova a revisão constitucional	Retirada do poder normativo do partido governamental (Frelimo) e do Conselho de Ministro para órgão estatal (Assembleia Popular)
Leis nº 5/1978 de 22 de Abril	Regulamenta as funções, tarefas, composição e funcionamento dos governos provinciais	Como consequência da revisão constitucional foram institucionalizados os órgãos do Estado a nível local
Lei nº 6/1978 de 22 de Abril	Extingue todos corpos administrativo colonial (Câmaras Municipais e Juntas Locais e os Serviços de Administração Distritais)	
Lei nº 7/1978 de 22 de Abril	Extingue os Conselhos Executivos das Assembleias de Cidade	
Decreto 4/1981, de 10 de Junho	Aprova as Normas de Organização e Direção do Aparelho de Estado Central (NODAEC)	Institucionalização de uma Administração pública do tipo centralizada
Período de Transição - do socialismo à democracia		
Constituição da República de 1990	Ruptura do modelo centralizado e implantação do Estado de direito democrático	Transição do sistema monopartidário para o multipartidarismo
Lei 2/1997, de 18 de Fevereiro	Aprova o quadro jurídico para implantação das autarquias locais	Transferência do protagonismo político-administrativo das estruturas centrais às iniciativas locais

Programa de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta -PARPA (2001-2005)	Iniciativa de reforma sócio-econômica com impacto nos distritos do interior	Primeiro plano estratégico focado em reduzir os níveis de pobreza e diversificação econômica
Estratégia Global da Reforma do Sector Público (EGRSP 2001-2011)	Primeira iniciativa de modernização da administração pública visando a melhoria dos serviços públicos	Conjunto de reformas direcionada à eficiência dos serviços públicos, transparência e combate à corrupção e profissionalização da Administração Pública
Decreto nº 30/2001, de 15 de outubro	Aprova as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública	Operacionaliza os objetivos da EGRSP no âmbito dos Serviços Públicos
Lei 8/2003, de 19 de Maio	Aprova a Lei dos Órgãos Locais do Estado	Define novos princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado
2004	Constituição da República de Moçambique	Harmoniza as reformas da década de 1990 e a modernização administrativa dos anos 2000, visando o aprimoramento do Estado de direito democrático
ERDAP 2012 - 2025	Aprova a Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública	Continuidade da EGRSP 2001 – 2011
Lei 1/2018, de 12 de Junho	Revisão da Constituição da República de Moçambique	Introduz a eleição dos Governadores Provinciais (rompe com o modelo de indicação que vigorava antes) e cria os órgãos de governação descentralizada

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

Sem descurar de outros marcos jurídico-normativos que orientam o percurso evolutivo do Estado moçambicano, contudo, estas bases legislativas destacam-se pelas ações estruturantes que desempenharam na configuração política e social que o país observou logo depois da sua independência. Vale reiterar que estes marcos normativos refletem, em parte, os conflitos endógenos e exógenos inseridos nos campos político e econômico, internacionalmente sustentados na luta ideológica entre a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o bloco ocidental. Esses conflitos propiciaram a recorrentes reformas constitucionais, concomitante a transformações da Administração Pública desde que este constituiu-se Estado em 1975.

5.1 ESTADO PÓS- INDEPENDÊNCIA - REPÚBLICA POPULAR DE MOÇAMBIQUE

Conforme denota Simione (2015, p. 73), “a formação do Estado e da Administração Pública moçambicana pode ser apreendida na literatura como um fluxo constituído de três momentos históricos, onde o aparelho administrativo configurou-se também em três modelos principais”. Para tal, o autor identifica o primeiro momento, “entre 1975 e 1987, caracterizado por um Estado de matiz socialista e centralizado; o segundo, entre 1987 e 2001, marcado por uma transição para o modelo capitalista, com reformas políticas e econômicas; e o terceiro, correspondente ao Estado democrático, entre 2001 e 2011” (Simione, 2015, p. 78).

O socialismo representou o primeiro modelo político-econômico que orientou a formação do Estado moçambicano entre os anos 1975 e 1987. Com a proclamação da independência, nasceu dentro das lideranças políticas e das massas populares o sentimento de orgulho e unidade nacional que se incorporava em discursos nacionalistas de cuja base narrativa e de ação indicava a necessidade de “descolonizar” todas estruturas administrativas, como mecanismo de romper com o passado colonial e buscar um modelo de Estado alinhado aos ideais da independência e de autodeterminação.

Inspirado pelos ideais do socialismo (Simione, 2015), este processo foi liderado pela Frelimo que, de movimento de libertação (durante a luta pela independência), transformou-se em uma força política (após a independência) que herdou a administração do Estado. Nesse contexto, se estabeleceu uma liderança do tipo unipartidária e fortemente inspirada na ideologia marxista (Diaz, 2022).

Desse modo, a formação do Estado moçambicano seguiu rigorosamente a orientação política do partido Frelimo, em um processo que se caracterizou por uma economia centralmente planificada, “uma administração pública excessivamente burocrática que concentrava todo o poder decisório e autoridade administrativa nas estruturas centrais do governo” (Simione, 2015, p. 74). Trata-se de um poder centralizador e totalitário onde o partido controlava o executivo, o legislativo e o judiciário. Este modelo propunha-se a reorientar a ação do Estado com vista a superar as deficiências da administração colonial.

Nessa ordem, sob pretensão de aproximar os serviços públicos ao cidadão, o Estado aprovou um conjunto de normas legais que oficializaram o socialismo como orientação político-econômica do país. O marco inicial que atesta este modelo é a primeira Constituição de 1975, nos termos dos Artigos 3 e 22 que definem como orientação do Estado a linha ideológica do partido Frelimo (Moçambique, 1975).

Esta Constituição estabeleceu as condições para estruturação do aparelho estatal, tal é o caso do Decreto 1/1975, de 27 de Junho, que cria as primeiras instituições de nível ministerial. Trata-se do primeiro marco administrativo do país, que definiu a estrutura dos órgãos públicos e uma administração centralmente planificada burocrática. Entretanto, tratando-se de um Estado em plena formação, cuja articulação das ideias de governação carecia de experiências concretas, a Constituição de 1975 sofreu seis alterações pontuais, designadamente: em 1976, em 1977, em 1978, em 1982, em 1984 e em 1986 (Sal e Caldeira, 2014).

Destas alterações vale destacar a alteração constitucional de 1978 pela sua incidência sobre a estrutura e funcionalismo do Estado. Por meio dela, retirou-se respetivamente do partido Frelimo e do Conselho de Ministros, as competências de alterar a Constituição e de legislar, passando a ser desempenhadas pela Assembleia Popular. Trata-se de uma deslocação de poderes da estrutura partidária para os órgãos do Estado que, porém, continuavam sob o controle do mesmo partido.

De igual modo, esta alteração constitucional permitiu a organização e funcionamento dos órgãos do Estado a nível local, através da aprovação das Leis nº 5/1978; 6/1978 e 7/1978, de 22 de abril que, regulamenta as funções, tarefas, composição e funcionamento dos governos provinciais; extingue todos corpos administrativo colonial (Câmaras Municipais e Juntas Locais e os Serviços de Administração Distritais) e Conselhos Executivos das Assembleia de Cidade, respetivamente.

Ao definir a estrutura do poder estatal local, essa iniciativa, por um lado representou uma ruptura com a administração colonial, por outro, o estabelecimento de uma administração centralizada, na qual os órgão locais, sem nenhuma iniciativa de poder, se limitavam a cumprir as diretivas do governo central. Em 1981, o país aprova as Normas de Organização e Direção do Aparelho de Estado Central (NODAEC) traduzidas pelo Decreto 4/1981, de 10 de Junho que explicitava a abordagem centralizadora do Estado e o conseqüente burocratismo administrativo (Moçambique, 1981).

No entanto, as dinâmicas internas e externas que caracterizam o país logo após a independência, tais quais, a guerra civil entre o Governo e a Resistência Nacional de Moçambique (Renamo), de 1977 a 1992, associada à crise econômica da década de 1980, marcada pela incapacidade do Estado implementar uma política fiscal dentro da abordagem socialista (Macamo; Neubert, 2003) denunciava o “(des)funcionamento do modelo socialista em vigor e nos resultados das ações governamentais” (Simione, 2015, p. 75).

No cerne dos problemas identificados, estavam as críticas ao modelo de Estado centralizado que se traduziam na a “excessiva centralização; a falta de poder de iniciativa e inovação dos entes subnacionais e a reduzida eficácia administrativa e fraca presença do poder público, sobretudo nas zonas rurais” (Simione, 2015, p. 75).

Considerando estas dinâmicas, marcadas por conflitos políticos, crise financeira e descontinuidade das estruturas administrativas, o Estado moçambicano teve que redefinir algumas abordagens na sua política interna, desse modo, a partir de 1987, inicia um processo de reformas econômicas pretensiosas ao estabelecimento de uma economia de mercado, marcando o início da segunda fase da reforma do Estado moçambicano, conforme denota Simione (2015).

A segunda fase de reformas do Estado moçambicano foi marcada por um processo de transição do sistema político de economia centralmente planificada para uma economia de mercado. O primeiro grande marco desse processo foi o ano de 1987, quando o Estado começou a “[...] implementar o Programa de Reabilitação Económica (PRE) seguindo os padrões de estabilização econômica e ajustamento estrutural desenvolvidos pelo Fundo Monetário Internacional - FMI e Banco Mundial” (Abrahamsson, 2001, p. 202).

Para comportar e consolidar estas medidas, o Estado teve que reformular outros elementos no campo político e administrativo. Nessa ordem, no campo político foi aprovada em 1990 uma nova Constituição da República (CRM) que estabelecia o pluralismo político e o liberalismo econômico (Moçambique, 1990), o que permitiu a assinatura do Acordo Geral de Paz entre o Governo da Frelimo e a Renamo em 1992, colocando o fim a guerra civil que abalava o país a dezesseis anos. Efectivamente, a nova Constituição agrupava um conjunto de reformas administrativas que iam ao encontro das perspectivas neoliberais de “Estado mínimo” (Alden, 2001 *apud* Guambe, 2019, p. 24).

Em consequência destes eventos, o país realizou as suas primeiras eleições gerais de âmbito multipartidário em 1994, as quais saiu vencedor o partido Frelimo e seu candidato presidencial. Este cenário abriu espaço para um conjunto de reformas constitucionais e administrativas, como forma de comportar a nova configuração política do país. Nesse sentido, em 1997, para incluir o princípio da descentralização e poder local, procedeu-se à revisão da Constituição, através da Lei 2/1997, de 18 de Fevereiro (Moçambique, 1997) que, por sua vez, viabilizou as reformas administrativas.

No campo administrativo, o primeiro marco decorrente desta transição político-ideológica foi a criação em 1997 de municípios como materialização do Programa de Reforma dos Órgão Locais iniciado em 1991 e posteriormente, positivado pela Constituição

em 1997. Este processo permitiu, em certa medida, a transferência do protagonismo político-administrativo das estruturas centrais às iniciativas locais. Segundo Simione (2015, p. 76), este cenário favoreceu a “[...] multiplicação dos centros de poder”, na medida em que possibilitou a “práticas de gestão autonomizadas e participativas” e conseqüentemente, a partilha do poder.

Entretanto, é preciso entender que em paralelo às dinâmicas endógenas que caracterizavam o país, pelo mundo fora, especialmente nos países de capitalismo central, “nos finais da década de 1990 e início da década de 2000, emergia uma onda de reformas ligadas ao desenvolvimento institucional do Estado, destacadamente, o reforço na regulação da ação coletiva” (Guambe, 2019, p. 24). Esse cenário impulsionou a emergência da terceira fase de reformas do Estado moçambicano, marcada por reformas político-administrativas pretensiosas a democratização das instituições e dos serviços públicos.

5.2 O ESTADO (EM VIAS DE SER) DEMOCRÁTICO - REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

Antes de aprofundar este ponto, é preciso lembrar que a formação do Estado moçambicano foi fortemente influenciado por fatores externos e internos que refletem diretamente na configuração política e econômica do país, a destacar “a queda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e a guerra civil que forçou a aprovação da primeira Constituição multipartidária em 1990, o que permitiu a realização periódica de eleições gerais a partir de 1994” (Massimaculo; Namuholopa; Oliveira, 2021, p. 963).

É dentro deste contexto político-social que, buscando se alinhar as dinâmicas externas e internas, caracterizadas por reformas políticas e econômicas pretensiosas à democracia e a economia de mercado, respectivamente, o processo da chamada “democratização do Estado moçambicano” baseou-se fundamentalmente na continuidade e consolidação das reformas político-administrativas antes iniciadas. Pretendia-se assim regular o Estado sob o ponto de vista da sua ação coletiva, assim como o estreitamento das relações políticas e econômicas juntos dos parceiros internacionais, com destaque para as instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional).

Nesse sentido, no início da década de 2000, ainda que teoricamente, o Estado implementou iniciativas de cunho social visando, por um lado, reduzir os níveis de pobreza e, por outro, melhorar a qualidade dos serviços públicos. Tal é o caso do Programa de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta -PARPA (2001 -2005), um instrumento que representava a visão do Estado com relação a setores críticos como a educação, economia, saúde, agricultura

e o setor público. Especificamente, este instrumento visava em parte, o “aumento da produção e produtividade agrícola e pesqueira enquanto pilar econômico do país, desenvolvimento Humano e Social, Disponibilidade e qualidade no acesso aos serviços sociais” (Moçambique, 2011, p. 19, 27, 28).

Estes objetivos passaram a orientar os programas e políticas setoriais do Estado a todos os níveis. Pode-se perceber a intenção em potenciar o desenvolvimento a partir das iniciativas locais, bem como pela eficiência do setor público, o que passava pela redução da burocracia do setor. Foi nesse âmbito que surgiu a primeira e principal iniciativa de modernização da administração pública designada, Estratégia Global da Reforma do Sector Público (EGRSP 2001-2011).

No bojo da EGRSP estão as concepções que apregoam medidas reformistas na componente de administração do Estado e nos processos de gestão pública, de modo a responder aos desafios impostos pela necessidade de modernização administrativa e criação de processos e estruturas organizativas adaptadas à gestão pública contemporânea (Simione 2014, p. 563).

Trata-se de uma iniciativa cujos objetivos, segundo Simione (2015, p. 78) fundamentaram-se nos “princípios promovidos pelas correntes da *New Public Management* (NPM) e do *New Public Service* (NPS) conjeturados, sobretudo no nível internacional no início dos anos de 1980 e 1990, respectivamente”.

A implementação do PARPA 2001-2005 e da EGRSP 2001-2011 constituíram-se principais linhas de atuação e orientação do Estado no contexto da planificação institucional. Estas iniciativas introduziram transformações profundas na lógica funcional e estrutural do Estado, por um lado, o PARPA 2001-2005 passou a orientar as ações chave das políticas e programas orçamentais a médio prazo e anuais do Estado (Massimaculo, Namuholopa; Oliveira, 2021), por outro, a EGRSP 2001-2011 reconfigurou a “organização, estrutura e cultura da administração pública dentro do que se designou como reforma administrativa” (Simone, 2016, p. 79), focando-se em áreas como “boa governação e combate à corrupção; política de desenvolvimento de recursos humanos, políticas de descentralização e desconcentração; gestão dos processos de políticas públicas e gestão financeira do Estado” (Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público, 2001, p. 4).

A implementação destas reformas foi um processo contínuo que implicou a adequação de outros elementos de âmbito constitucional e jurídico, como é o caso da aprovação Lei dos Órgãos Locais do Estado (Lei 8/2003, de 19 de Maio) que visava legitimar o processo da descentralização e as reformas administrativas antes anunciadas, a revogação do Decreto

36/1989, de 27 de novembro pelo Decreto nº 30/2001, de 15 de outubro, que aprova as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública.

De igual modo, a aprovação da nova Constituição da República em 2004 que, sob o pretexto de reforçar o regime de Estado de direito democrático iniciado em 1990, institucionalizou parte dos objetivos propostos no âmbito do PARPA e da EGRSP. Por exemplo, a “descentralização e governação local, através da criação das Assembleias Provinciais; a organização económica, social, fiscal e financeira; a criação do Provedor de Justiça”, entre outros (Moçambique, 2004).

Este processo aponta para a percepção de que, de um Estado centralizado, Moçambique passou a integrar outras forças sociais nas decisões políticas, dando a entender como “a fase da consolidação da democracia do Estado” (Nyakada, 2008, p. 107).

Estabelecidas as bases constitucionais para Estado de direito democrático, Moçambique enquanto projeto de democracia registou diversas dinâmicas de natureza política, muitas delas relacionadas a conflitos político-partidários, o que forçou a adequação da sua Constituição. A questão sobre a descentralização por exemplo, é a que mais se destacou no panorama político-administrativo, tendo estimulado a revisão constitucional em 2007 para o estabelecimento do calendário eleitoral para as Assembleias Provinciais (Moçambique, 2007), e em 2018 para institucionalizar a eleição dos governadores provinciais e administradores distritais que antes eram nomeados pelo Presidente da República.

É importante ressaltar que esta última revisão foi resultado de um novo acordo entre o Governo e a Renamo após um conflito político-militar que abalou o país em 2013, reflexo da polarização política entre o Governo da Frelimo e Renamo. Contudo, pode-se entender o Estado moçambicano como um projeto democrático cujas dinâmicas internas expõem suas fragilidades no plano real.

5.2.1 Configuração funcional e estrutural do Estado moçambicano

Conforme o evidenciado anteriormente, o Estado moçambicano estrutura-se a partir de uma série de dinâmicas conjunturais de ordem política, económica e social que implicaram a sua reorientação ideológica no plano político e funcional. Tal processo foi marcado por diversas iniciativas de reforma cujos fundamentos indicavam a necessidade de democratizar o Estado e suas instituições.

Partindo destes pressupostos, queremos nesta secção, em forma de continuidade, abordar o Estado moçambicano nos últimos quinze anos (2012 - 2025), visando

compreendê-lo no âmbito dos pressupostos democráticos constitucionalmente definidos, em relação ao atual cenário político-administrativo. Cientes da profundidade e abrangência do tema, delimitamos como pontos centrais desta descrição: a dimensão político-administrativa, a dimensão institucional e a dimensão informacional do Estado, cujo cenário é visualizado através da análise do panorama arquivístico do país.

Na primeira, procura-se entender a tipologia política vigente que orienta o aparelho administrativo enquanto forma de organização do Estado. Com base nesta compreensão, lança-se um olhar ao segundo elemento desta descrição, procurando compreender o seu funcionamento e dinâmica enquanto reflexo da ação político-administrativa.

Por fim, com base nas duas primeiras dimensões e, considerando os documentos de arquivos como “[...] o insumo para viabilizar a elaboração, implantação e avaliação de políticas públicas governamentais objetivando eficácia e eficiência” (Carli; Fachin, 2017, p. 48), descreve-se o cenário arquivístico vigente.

Considera-se para essa descrição a configuração do chamado Sistema Nacional de Arquivos de Estado (SNAE) no seu sentido estrutural e funcional, bem como o seu impacto na formação de arquivistas e a respectiva institucionalização profissional. Visando compreender a ação mediadora dos documentos de arquivos na relação entre o Estado e a sociedade. Esta articulação fundamenta-se na ideia de que “a natureza do Estado [só] pode ser captada através da análise dos mecanismos do seu funcionamento” (Forquilha, 2009, p. 10).

De forma geral, a dimensão político-administrativa do Estado moçambicano encontra seu principal fundamento na Constituição da República e, especificamente, em outra legislação de âmbito público que orienta o funcionamento do Estado nos diversos níveis de organização, destacadamente, a Lei 4/2019, de 31 de Maio, que estabelece o quadro legal dos órgãos de governança descentralizada provincial (Moçambique, 2019), e o Decreto 30/2001, de 15 de Outubro, que aprova as normas de funcionamento dos serviços da administração pública (Moçambique, 2001).

Conforme expresso na sua Constituição, Moçambique é um Estado unitário de direito democrático cujo exercício do poder é hierarquicamente partilhado nos níveis central, provincial, distrital e municipal, dentro do princípio de descentralização e subsidiariedade (Moçambique, 2018). O poder político em Moçambique está organizado em órgãos de soberania e órgãos locais do Estado. Os órgãos da soberania correspondem ao poder central e estruturam-se constitucionalmente à luz do princípio da separação de poderes, embora, na prática prevaleça uma interdependência político-administrativa que dilui a essência da autonomia entre os poderes executivo, legislativo e judiciário.

O poder executivo recai sobre o Presidente da República que é eleito por voto popular para um mandato de cinco anos, podendo se candidatar para um segundo mandato improrrogável. Este é cumulativamente chefe do Estado e do Governo, com poderes para nomear o Primeiro Ministro, os titulares dos ministérios e outras agências executivas de nível central e provincial. De igual modo, o Presidente da República, de acordo com a Constituição, tem o poder de criar e extinguir organismos estatais, ou mesmo alterar a configuração institucional do Estado no concernente ao poder executivo, através da fusão ou desintegração de funções ministeriais.

Outro elemento não menos importante dentro da sub dimensão política é o sistema eleitoral, pois, este têm um impacto significativo no enquadramento político e institucional. É que o acesso a certos níveis de poder faz-se mediante eleições gerais e autárquicas, ambas realizadas periodicamente a cada cinco anos. As eleições gerais elegem o Presidente da República, os deputados da Assembleia da República, os governadores provinciais e os membros das Assembleias provinciais. As eleições autárquicas, que são de nível local, elegem os presidentes de municípios e os respectivos membros das Assembleias municipais.

É dentro desta lógica que os espaços de poder a nível da administração pública são ocupados, ou seja, os partidos vencedores é que formam e orientam o aparelho institucional do Estado nos diferentes níveis de jurisdição do poder, orientando assim o aparato administrativo estatal.

Sob o ponto de vista administrativo, o Estado moçambicano está estruturado em três níveis de governação, “os Órgãos Centrais (OC) representados pelos ministérios e agências nacionais, os Órgãos Locais do Estado (OLE) representados pelos governos provinciais e distritais e os Órgãos do Poder Local (OPL) representados pelas autoridades municipais” (Simione, 2015, p. 77).

Embora formalmente se reconheça a autonomia política e administrativa dos OLE, na prática prevalece um certo nível de dependência e subordinação técnica aos órgãos centrais. Tal cenário decorre porque a componente financeira e as políticas públicas setoriais nestes níveis (exceto os municípios) dependem em grande parte do poder central, uma espécie de administração descentralizada com recursos e ideias centralmente planificados.

Ainda que autores como Simione (2015, p. 87) apontem para superação do padrão fragmentado e frágil que caracterizou a administração pública logo após a independência do país, é preciso notar que a inércia de algumas características desse passado prevalecem no atual cenário político-administrativo do Estado, dentre elas, a centralização política e administrativa.

Nesse sentido, a administração pública moçambicana deve ser apreendida considerando o seu passado, o qual, conforme descrito anteriormente, forma-se inicialmente sob os auspícios de uma economia centralmente planificada. Este cenário foi caracterizado por uma indistinção entre o Estado e as estruturas partidárias, o que levou à emergência de uma administração pública de matriz patrimonialista e burocrática rígida, onde as instituições eram tidas como meras extensões do partido.

Esta configuração veio a ser questionada ao longo do tempo, o que levou à aprovação da Constituição de 1990 que, teoricamente, assentava nos pressupostos da democracia e do liberalismo econômico. Foi no âmbito dessa transição onde emergiram iniciativas de reformas do setor público cujos fundamentos alicerçaram-se nos preceitos da Nova Gestão Pública (NGP), em que, no plano ideal, seria a superação do patrimonialismo e burocratismo pelo gerencialismo público.

Entretanto, os resultados desta transição ainda são incipientes, na medida em que se pode notar um certo “hibridismo na lógica funcional do Estado” que, segundo Forquilha (2009, p. 12), se manifesta não só pela existência física da administração burocrática, como também pela existência de um conjunto de procedimentos de carácter legal-racional”.

Nesse sentido, o prisma funcional da administração pública moçambicana revela a coexistência de elementos característicos de dois modelos distintos: a administração “patrimonial-burocrática” e o gerencialismo público. O primeiro como inércia de um passado enraizado sobre as principais estruturas do Estado e o segundo como um ideal e pretensão à mudança. Esta realidade não pode ser isolada da dimensão política, na medida em que ela reflete desse campo. Conforme Humbane (2016, p. 180 *apud* Massimaculo; Namuholopa; Oliveira, 2021, p. 695):

[...] em Moçambique temos um partido dominante, que põe em prática um sistema híbrido, que por um lado possui eleições democráticas, uma constituição tendencialmente democrática, instituições formalmente democráticas, etc. mas, por outro lado, paradoxalmente, se comporta ainda segundo a lógica do monopartidarismo [...], continuando autoritário, outorgando exclusivamente para si o direito de fazer o controle e direção da historicidade no país.

Em consequência deste cenário, observa-se uma persistência e renovação de práticas neopatrimonialistas que se manifestam pela falta de separação entre o público e o privado. Sob essa configuração, segundo os autores, as nomeações públicas são feitas mediante a confiança política. De igual modo, os autores destacam “o surgimento de uma rede de células e comitês do partido em todo o aparelho de Estado [...]”, vigorando assim, “o princípio de prestação de contas dos dirigentes estatais aos dirigentes partidários da FRELIMO aos

diferentes níveis” (Brito *et al.*, 2015, p. 7 *apud* Massimaculo; Namuholopa; Oliveira, 2021, p. 694).

Contudo, ainda que a dimensão político-administrativa do Estado moçambicano se fundamente teoricamente nos ideais da democracia e na NGP, sua orientação prática é determinada pela ordem político-partidária. Nesse sentido, as instituições públicas funcionam como extensões de grupos políticos eleitos, onde além de se transformarem em espaços de controle do poder, o seu funcionalismo expressa uma sobreposição dos interesses privados ao interesse público. Partindo dessa premissa, descrevemos a seguir a dimensão institucional.

Na dimensão institucional partimos do pressuposto de que as instituições constituem a plano operacional do Estado, onde são verticalizadas as estratégias de governança traduzidas em políticas públicas setoriais. descrevemos a dimensão institucional do Estado moçambicano, sem perder de vista o contexto político-administrativo a que está inserida e, sobretudo, o reflexo dessa determinante para a sua configuração no tempo e no espaço.

O funcionamento das instituições públicas moçambicanas entrelaça-se à lógica político-administrativa anteriormente descrita cujo prisma evidencia um certo hibridismo que correlaciona práticas do patrimonialismo e burocratismo como base fundacional e o gerencialismo como um ideal por alcançar.

Sob o ponto de vista macro-estrutural, o aparato institucional moçambicano está disposto nos três principais eixos do poder de um Estado democrático: o poder legislativo, representado pela Assembleia da República, o executivo, representado pelo Conselho de Ministros e chefiado pelo Presidente da República, e o judiciário, representado pelo Tribunal Supremo e a Procuradoria Geral da República (Moçambique, 2018). Esta configuração institucional se desdobra nos diversos níveis de organização e representação do Estado.

No caso do poder executivo, do qual deriva o nosso campo empírico, ele desdobra-se em ministérios, agências centrais, direções provinciais e serviços distritais que, de forma hierárquica desenvolvem funções nas respectivas circunscrições administrativas.

Sob o ponto de vista funcional a dimensão institucional do Estado moçambicano tende a orientar-se pelas características político-administrativas antes descritas. Um funcionalismo que se caracteriza pela presença, por um lado, de alguns elementos da Nova Gestão Pública (Simione, 2014) e, por outro, pela resistência do patrimonialismo e burocratismo herdado historicamente (Forquilha, 2009). O que torna as instituições públicas espaços de contínua paradigmática de culturas e práticas institucionais.

Formalmente, as instituições podem ser entendidas como mecanismos de regulação das demandas sociais, o que faz delas espaços legítimos de manifestação e representação de

interesses de vária ordem, dentre eles, políticos, econômicos, etc. À luz desses interesses, as instituições assumem uma característica dinâmica intrínseca à evolução de tais interesses no tempo e no espaço. Sob essa perspectiva vale esclarecer que as instituições públicas moçambicanas são vistas como espaços de exercício e controle dos “mecanismos do poder”, onde se exerce uma espécie de administração dos espaços e possibilidades de poder junto dos grupos políticos governamentais.

Nesse sentido, a configuração estrutural e funcional dessas instituições sujeita-se às dinâmicas governamentais, ou seja, cada governo demanda seus interesses e entendimentos sobre as instituições, levando-as a transformações constantes em função de cada ciclo de governação. Sob esse aspecto podemos dizer que a cada mudança governamental, a dimensão institucional do Estado moçambicano tende a assumir nova configuração, tanto na sua estrutura, quanto no seu funcionamento, podendo emergir novos organismos, extinção de alguns, fusão de funções entre organismos, entre outros.

Grande parte dessas dinâmicas tende a conjugar mais com os interesses políticos vigentes, do que com uma visão estratégica que pressupõe eficiência e qualidade dos serviços públicos. Esta realidade ganha maior sustentabilidade pelo fato de as instituições públicas estarem sob o controle político das células partidárias.

A criação de Células do partido [...] nas instituições públicas deixa o Estado democrático menos eficiente, torna a instituição controlada pela Célula, torna o Estado politizado, fechado a si mesmo, no sentido de que não se abre a outros atores, torna-o excludente, menos pluralista e menos tolerante a outros atores com maior destaque a partidos de oposição (Melo; Material; Azevedo-Harman, 2015 *apud* Massimaculo; Namuholopa; Oliveira, 2021, p. 695).

Esse cenário, além de sugerir um forte protagonismo político sobre as instituições e evidenciar um aparelho do Estado lealmente subordinado aos interesses partidários, revela a prevalência de um tipo de administração neo-patrimonialista, que segundo Médard (*apud* Forquilha, 2009, p. 11) é um subproduto de uma conjuntura histórica específica que leva a uma combinação particular de normas burocráticas e patrimoniais contraditórias.

O que se deve reter é que esta configuração institucional não está isolada das características político-administrativas do Estado, pois, o neo-patrimonialismo não teria melhor expressão fora das suas instituições.

Mapeada a dimensão político-administrativa e institucional, é chegada da fase de descrever a dimensão informacional arquivística, compreendida nesta pesquisa como o eixo de regulação reflexiva das instituições e de medição na relação Estado-sociedade.

5.3 PANORAMA ARQUIVÍSTICO MOÇAMBICANO

Mapear a dimensão informacional-arquivística do Estado moçambicano implica a priori compreender as dinâmicas históricas que permeiam esse campo, considerando o processo de formação de um poder estatal que fundou-se sob o centralismo administrativo e, posteriormente, procurou projetar-se aos ideais da democracia.

Na presente pesquisa, a dimensão informacional do Estado moçambicano é circunscrita no domínio dos arquivos, procurando compreender a sua configuração no contexto das dinâmicas do Estado e das respectivas instituições.

As primeiras iniciativas sugestivas ao reconhecimento da informação como um direito em Moçambique surgem na Constituição da República de 1990. Sob este comando constitucional, conforme prevê os números 1 e 2 do Art. 74, “todos os cidadãos têm o direito à liberdade de expressão e à liberdade de imprensa, bem como o direito à informação”. Ademais, “o exercício da liberdade de expressão e do direito à informação não serão limitados por censura” (Moçambique, 1990). A princípio esta Constituição marcou a transição de um período de opacidade estatal para o reconhecimento das liberdades sociais sobre o acesso e uso da informação.

5.3.1 Sistema Nacional de Arquivos do Estado: configuração e atores

Particularmente a informação orgânica ou aos documentos de arquivos, a primeira iniciativa pública que sugere a sua institucionalização está traduzida no Decreto 33/1992, de 26 de Outubro, que instituiu o que se convencionou como “Sistema Nacional de Arquivos” (SNA). Por meio desta iniciativa, o Governo ensaiava normalizar no seio da administração pública as diretrizes para a “[...] custódia dos documentos e o acesso a informações neles contidas, desde a produção até ao destino final [...]” (Moçambique, 1992).

É importante notar que este decreto adopta uma abordagem integrada para a gestão de documentos nos seguintes termos: “para imprimir maior racionalidade e operacionalidade aos serviços de arquivo, há que manter integradas as fases corrente, intermediária e permanente por que passam os documentos, segundo normas gerais de procedimento” (Moçambique, 1992).

Entre vários aspectos relevantes, este decreto estabelece-se como órgão central do sistema o Arquivo Histórico de Moçambique (AHM) que, além de ser a única instituição arquivística de nível nacional, também funciona como a principal instituição de custódia do

patrimônio arquivístico, cujo papel na história do país destacou-se pelo reconhecimento de documentos de arquivo na década de 1980. Este processo, segundo Nharreluga (2021, p. 138) “viabilizou a construção da componente ideológica do Estado que encontra fundamento na dimensão informacional e cultural representada nos arquivos coloniais recolhidos”.

Além do AHM, este Decreto integra ao sistema “os arquivos centrais, os arquivos correntes nos diferentes órgãos do Estado e outras entidades e os arquivos especiais existentes ou a serem criados” (Moçambique, 1992). Ainda que pensado em uma visão sistêmica, dentro dos ideais arquivísticos, integrando um ator que superintende tecnicamente o campo arquivístico (AHM), a implementação deste sistema se reduziu a “fracassos e resistências no seio dos diferentes atores nele envolvidos” (Macie; Cabsela; Nharreluga, 2021, p. 13). Parte desses problemas, Nharreluga (2021) aponta por exemplo a falta de institucionalização do AHM (enquanto órgão diretor central) em termos de recursos estruturais e financeiros para coordenar o sistema.

Ao reconhecer esse cenário, em 2006, através da Resolução 46/2006, de 26 de Dezembro, denominada Estratégia de Gestão de Documentos e Arquivos do Estado (EGDAE), foi realizado o diagnóstico da situação dos arquivos no país, procurando supostamente identificar os problemas e apontar as possíveis soluções.

Dos problemas identificados incluía a fragilidade das instituições (estrutura e recursos humanos qualificados), falta de instrumentos de gestão de documentos (planos de classificação de documentos e tabelas de temporalidade), legislação desajustada ao contexto arquivístico do momento (Moçambique, 2006), entre outros. É importante salientar que uma das ações propostas para colmatar este cenário, de forma clara a estratégia apontou a necessidade de “institucionalizar unidades de gestão de documentos e garantir o seu enquadramento institucional” (Moçambique, 2006). O que sugere uma intenção de não só institucionalizar os serviços arquivísticos, como também de reconhecimento do domínio profissional da área, tal como pode-se depreender dos objetivos traçados pela estratégia:

- a) Criar normas que garantam a implantação e eficiente funcionamento dos Sistemas de Documentação, Registo e Arquivo do Estado;
- b) Prover condições básicas para a introdução de reformas na administração e gestão de documentos e arquivos das instituições do Estado;
- c) Desenvolver um quadro de formação profissional de técnicos da área e sua integração no Sistema de Carreiras e Remunerações, tendo em conta as necessidades do sector;
- d) Institucionalizar as unidades de gestão de documentos (arquivos centrais) e garantir o seu enquadramento institucional;
- e) Modernizar a área através da introdução de novas tecnologias de gestão de documentos, registo e arquivo de informação nas instituições públicas (Moçambique, 2006).

Foi no âmbito desta mesma estratégia em que os seus precursores, em forma de superar os obstáculos identificados na anterior versão do sistema (SNA) sugeriram a atualização do mesmo. Esta pretensão materializou-se no ano seguinte (2007) com a aprovação através do Decreto 36/2007, de 27 de Agosto, que institui a nova versão, doravante denominada de Sistema Nacional de Arquivos do Estado (SNAE).

A nova versão do sistema descartou por completo a abordagem sistêmica e técnica iniciada na anterior, substituindo o AHM como órgão central do sistema pelo Centro de Documentação e Informação de Moçambique (CEDIMO), instituição vinculada ao governo, através do Ministério que superintende a função pública, cuja competência técnica no campo arquivístico até então desconhece-se.

Nharreluga (2014, p. 2010) descreveu o CEDIMO como um verdadeiro centro de documentação e referência, assente nos preceitos internacionais. No entanto, o diferencia de uma instituição arquivística. Porém, a sua súbita ascensão à coordenação do sistema a coloca como um órgão estratégico no desdobramento do discurso governamental hegemônico para o campo dos arquivos em Moçambique. Face a tal engenharia política, a única instituição de natureza arquivística, a que se conhece, tornou-se periférica no âmbito das ações desta versão do aludido sistema.

Contudo, por via deste decreto, o chamado SNAE passou a ser coordenado sob égide de discursos politicamente corretos, quer seja, “discurso governamental”, desprovido de materialidade técnica e científica que pudesse orientar a área numa perspectiva sistêmica.

Das fragilidades identificadas no âmbito da EGDAE, esta versão formalizou os chamados instrumentos de gestão de documentos (plano de classificação e tabela de classificação de documentos) que, no entanto, para além de dividir opiniões no seios dos profissionais arquivistas, em termos reais, a sua operacionalização tem evidenciado as fragilidades do próprio SNAE, a destacar a sua fraca implementação a nível das instituições da administração pública. A aplicação desses instrumentos “constitui um caos, na medida em que não decorre no âmbito dos procedimentos preconizados pela gestão de documentos” (Macie; Cabsela; Nharreluga, 2021, p. 12). Em outras palavras podemos dizer que o cenário arquivístico até esta altura continua a padecer dos mesmos obstáculos (diga-se, clássicos) antes identificados pela EGDAE.

Em 2018, foi alterada a versão do sistema de 2007, através do Decreto 84/2018, de 26 de dezembro, tendo se mantido com a mesma designação de Sistema Nacional de Arquivos do Estado. Em termos práticos, esta versão não trouxe nada de novo ao que fora relatado. Esta

alteração surge no contexto de adequação à nova configuração político-administrativa no âmbito do projeto de descentralização administrativa do Estado.

Tal como as anteriores versões, esta reproduz com algum grau de sofisticação os mesmos problemas antes relatados. No seu artigo 1, o Decreto define Sistema Nacional de Arquivos do Estado como “o conjunto de arquivos dos órgãos e instituições do Estado que funcionam de modo integrado e articulado na prossecução de objetivos comuns” (Moçambique, 2018). Ao limitar-se aos arquivos dos órgãos e instituições do Estado, o Decreto exclui outras entidades relacionadas à gestão de arquivos, dentre elas as instituições arquivísticas de carácter público assim como privado, o que sugere uma clara desarticulação terminológica do mesmo. Ainda assim, os órgãos aqui referenciados não existem no plano real, ao que se pode questionar a tal integração e articulação de entidades fictícias.

O Artigo 7 desta normativa estabelece como órgãos de gestão do SNAE:

- a) Órgão Director Central;
- b) Órgão Coordenador [CEDIMO];
- c) Órgão de Assessoria e Gestão de Documentos na Fase Permanente [AHM];
- d) Órgão de Gestão de Informação Classificada [Comissão para Implementação das Normas do Segredo do Estado - CPISE];
- e) Órgãos Centrais;
- f) Órgãos da Província;
- g) Órgãos do Distrito;
- h) Autarquias Locais” (Moçambique, 2018).

O nº 1 do artigo 8 indica que “os órgãos referidos no artigo anterior, cada um ao seu nível, dispõem de arquivos corrente e intermediário” (Moçambique, 2018). Sugere-se aqui o entendimento da existência de um sistema de arquivos que opera nos moldes arquivisticamente recomendados. Entretanto, sem o embargo da validade teórica desta norma, por ora, reserva-nos esclarecer que tal afirmação não encontra nenhuma materialidade no real cenário arquivístico moçambicano. Assim como o relatado pela EGDAE e exposto nas versões subsequentes do sistema, as instituições públicas em Moçambique têm passado por dificuldades críticas para implantação de serviços arquivísticos, a considerar pelas fragilidades na implantação de programas de gestão de documentos a nível da Administração Pública.

Na realidade, os serviços arquivísticos continuaram no discurso das boas intenções, articulados no âmbito do que Nharreluga (2021) entende como discurso governamental, porém, sem nenhum desdobramento sistemático nas práticas de gestão de documentos.

Dentre várias questões podemos apontar até como consequência, a falta de unidades de gestão de documentos que seriam os setores responsáveis pela implantação da gestão de documentos. De igual modo, pode-se apontar a escassez de funcionários qualificados na área

(arquivistas), os poucos existentes, em muitos casos tendem a ser apartados a ouvintes, espectadores e/ou ressonantes do discurso performativo. Este cenário configura-se num claro entrave para a implantação dos serviços arquivísticos que possam vir a implantar os arquivos correntes e intermediários.

Entendemos que para além da formulação das políticas arquivísticas, a implantação dos serviços arquivísticos passa pela institucionalização das unidades de gestão de documentos a nível dos órgãos públicos, aliado ao reconhecimento do papel do arquivista para a integração do conhecimento prático e teórico dentro de uma lógica assente nos preceitos arquivísticos.

Nos termos do nº 3 e 4, do artigo 8, a gestão dos arquivos correntes e intermediários é feita sob a coordenação do CEDIMO e a gestão dos arquivos permanentes sob coordenação do AHM. Ao estabelecer dois órgãos, sendo um para a gestão de documentos e outro para a gestão de arquivos expõe-se uma desarticulação teórica clássica, ou seja, uma subversão ao postulado da arquivística integrada. Curiosamente, ao AHM volta a ser atribuída a função de “supervisionar tecnicamente as atividades de gestão de documentos na fase permanente a nível central, da província, do distrito e da autarquia local” (Moçambique, 2018). Ora, esta articulação evidencia uma clara falta de alcance teórico-científico no conhecimento arquivístico, um problema reflexo das fragilidades que temos vindo a relatar.

Este mapeamento evidencia um cenário arquivístico que se tem renovado dentro dos seus próprios problemas estruturais, sem nenhuma indicação clara de superação. As recorrentes versões do sistema por si indicam essa fragilidade. Por exemplo, decorridos 26 anos desde a primeira versão em 1992, as funções do órgão diretor central continuam presas em “divulgar e promover a aplicação do SNAE”. Além de demonstrar que nunca conseguiu consolidar-se ao longo de quase três décadas, fica evidente que tanto a direção quanto a coordenação do sistema não foram capazes de superar os problemas identificados pela EGDAE.

Nos moldes acima expostos, consolida-se a percepção de que tal sistema continua um projeto cujo sucesso reivindica as bases de sustentação - uma política pública arquivística (Jardim, 2008). Estas fragilidades não podem estar dissociadas da inconsistência técnico-científica do sistema pois, tal como a primeira versão instituída em 1992, todas as versões subsequentes do autoproclamado Sistema Nacional de Arquivo do Estado não estiveram embasadas sob o locus de uma política nacional arquivística, contrariando assim pressupostos teóricos incontornáveis pois, segundo Jardim (2008, p. 8):

As ações resultantes das decisões que constituem as políticas públicas arquivísticas revestem-se, na maioria dos casos, de um caráter técnico-científico. No entanto, políticas arquivísticas existem para responder a problemas políticos do campo dos arquivos. Isto pressupõe, inicialmente, a necessidade de identificar e analisar estes problemas. Reconhecê-los exige um conjunto de conhecimentos simultaneamente técnico-científicos e políticos.

Na observação de Nharreluga (2021, p. 144), “os problemas identificados e apresentados pela EGDAE são estruturais e, por isso mesmo, a sua resolução exige a concepção de políticas arquivísticas”. Ou seja, no lugar de avançar com um suposto sistema nacional de arquivos, o diagnóstico feito no âmbito da EGDAE apontava a necessidade de formulação de uma política nacional arquivista, naturalmente vinculada à política nacional de informação. Para Jardim (2010, p. 10) a política nacional arquivística é “o conjunto de premissas, decisões e ações de âmbito estatal, inseridas na agenda governamental, visando salvaguardar o interesse social sobre o acesso e uso da informação arquivística pública”.

Nharreluga (2021, p. 137) entende o sistema nacional de arquivos como uma dimensão operacional da política nacional de arquivos e, por isso, aponta esta como o pré-requisito em relação ao primeiro. Com base nesse aprendizado, seria o caso de questionar se um sistema pode resolver problemas capilares de uma política nacional, ou melhor, se uma “cria institucional” pode resolver problemas do seu “progenitor político”, num contexto em que o primeiro formula-se sob inexistência de qualquer amparo técnico-científico?

Esta realidade espelha um panorama arquivístico que por muito tempo foi formulado na base de discursos e protagonismos político-institucionais que acabaram por isolar a principal e única instituição arquivística do país (AHM), colocando-a numa posição periférica. Nessa lógica, para além de ignorar os reais problemas que enfermam a área dos arquivos, passou-se a institucionalizar um arquivista e uma arquivística paralela e refratária ao conhecimento arquivístico. Por essa via, conforme esclarece Nharreluga (2021, p. 132):

O conhecimento arquivístico e seus representantes tornam-se nulos, passando a prática arquivística a nortear-se por uma ordem identificada com o projeto de Sistema Nacional de Arquivos que, além de anular o conhecimento e os profissionais arquivísticos, tende a fundamentar-se nela mesma, examinando as fontes do saber arquivístico e o grau da sua justificação.

O fato do sistema mostrar-se averso ao conhecimento arquivístico e os respectivos profissionais revela uma clara impossibilidade do mesmo superar-se em termos técnico-científicos, o que demonstra estar distante de institucionalizar o campo arquivístico, quer seja no ordenamento científico ou até na definição de uma doutrina arquivística que possa atuar como alicerce epistemológico dos planos de formação profissional da área. Até

porque tais ações, se considerarmos os ensinamentos de Jardim (2008) e Nharreluga (2021; 2014) são definidos no âmbito das políticas públicas arquivísticas.

A ausência de uma política pública arquivística, para além de comprometer a materialização do direito da sociedade à informação e à memória coletiva, dificulta a eficiência do aparelho de Estado (Jardim, 2008, p. 3). Nesse caso, a eficiência pública precisa ser compreendida como consequência das ações inseridas na gestão de documentos e, como tal, a efetivação de um programa de gestão de documentos depende de uma política nacional arquivística. No caso moçambicano, os pressupostos aqui referenciados contrastam diretamente com a configuração do SNAE.

Considerando este mapeamento, que nos sugere um forte protagonismo político sobre o campo arquivístico, entendemos que os arquivos institucionais não estão imune à mesma abordagem, até porque, Nharreluga (2014, p. 17), ao analisar a “ordem arquivística moçambicana”, descreve o uso dos arquivos no âmbito do que entende ser “[...] uso patrimonialista da informação de domínio público e da mediação seletiva da mesma [...]”.

Esta abordagem sobre os arquivos não destoa da cultura neopatrimonial impregnada nas instituições públicas (Forquilha, 2009), sendo inclusive, uma derivação direta dela. Em outras palavras, a perspectiva patrimonialista sobre os arquivos de domínio público, resulta de uma herança historicamente consolidada na administração pública moçambicana que, por um lado, se caracteriza pela politização das instituições e o consequente isolamento do espaço público para o controle exclusivo das lideranças políticas. Por outro, a percepção simbólica que atribui maior legitimidade do bem público ao partido governamental em detrimento do próprio Estado. Quanto a esse ponto, é fundamental considerar a constatação feita pela EGRSP - 2001/2011 para quem:

Os poderes e mecanismos para exigir-se o cumprimento da lei pelas organizações públicas, são de um modo geral fracos e têm-se baseado mais na vontade individual de superiores hierárquicos do que na força da própria norma legal ou das relações interinstitucionais (EGRSP, 2001, p. 12 - 13).

Em razão dessas concepções, é sugestivo entender que em processos de mudança governamental que implicam a substituição de lideranças institucionais, os arquivos, para além de serem relegados ao segundo plano, isto é, tidos como irrelevantes no âmbito dos planos de reestruturação das instituições, estes são vulneráveis à expropriação ou eliminação,

Contudo, ainda que as iniciativas acima referenciadas assumam-se formalmente como legislação arquivística, Nharreluga (2014, p. 36) constata que “em Moçambique [ainda] não existe legislação que sinalize o grau de institucionalização de determinadas ações governamentais [sobre o campo arquivístico]” (Nharreluga, 2014, p. 36). Na perspectiva do

autor, na qual nos alinhamos, o enquadramento dos arquivos no âmbito dos programas governamentais parece constituir uma forma institucionalizada de controle estatal, mantendo as assimetrias de informação na relação entre Estado e sociedade, sempre a favor do primeiro (Nharreluga, 2014, p. 39).

Esta configuração naturalmente que encontra fundamento na dimensão político-administrativa que caracteriza o Estado, de cujo prisma sugere a prevalência de ideais centralizadores do poder que se manifestam pela cultura de sigilo impregnada sobre o funcionamento das instituições. É em meio a este cenário de inflexões que o campo arquivístico do Estado moçambicano se renova dentro de uma abordagem patrimonialista que, por um lado inviabiliza qualquer possibilidade de uso social dos arquivos e, por outro, atribui maior protagonismo político-governamental sobre ela.

Após o mapeamento feito sobre o panorama arquivístico em Moçambique à luz do referido Sistema Nacional de Arquivos, mostrou-se importante descrever o perfil profissional do arquivista moçambicano, tanto sob o ponto de vista de sua formação e seu enquadramento no mercado de trabalho.

5.3.2 Perfil e enquadramento profissional do arquivista em Moçambique

De acordo com dados do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES, 2022) de Moçambique, o país tem aproximadamente 54 Instituições de Ensino Superior (IES), dentre elas, universidades, institutos e escolas. Destas instituições 22 são de âmbito público e 32 de natureza privada (MCTES, 2022). A Universidade Eduardo Mondlane (UEM) e a Universidade Pedagógica (UP) destacam-se como as maiores e mais antigas instituições públicas de ensino superior no país, contando com cerca de 48.306 estudantes distribuídos em 204 cursos, que incluem programas de licenciatura, mestrado e doutorado (MCTES, 2022).

Do universo destas instituições apenas duas é que formam profissionais da informação, nomeadamente, a Universidade Mondlane Mondlane (UEM), através da Escola de Comunicação e Artes (ECA) e a Escola Superior de Jornalismo (ESJ). Na primeira são lecionados os cursos de Licenciatura em Arquivística e em Biblioteconomia e na segunda o curso de Licenciatura em Biblioteconomia e Documentação.

Sob o ponto de vista histórico, González e Mangue (2014) relatam que os primeiros formando para o campo da informação em Moçambique iniciou na década de 1990, com a capacitação dos primeiros grupos de bibliotecários e arquivistas em países como o Brasil,

Botswana, Inglaterra, entre outros. Segundo observa Cabsela (2025), foram estes profissionais que posteriormente, vieram implantar os cursos de licenciatura em Arquivística, Biblioteconomia e Ciência da Informação em Moçambique.

Como reflexo deste processo, Cabsela (2025) aponta que em 1998 foi criado o Instituto Médio de Ciências Documentais (CIDOC) que, embora sem foco na formação de arquivistas, por meio de uma parceria com o AHM foi possível ministrar cursos de curta duração. Nesse sentido, não se pode falar de formação de arquivistas como tal, mas de capacitações voltadas à área.

Segundo Mangué, Delfina e Mola (2022), as primeiras formações de nível superior, voltadas a área da informação e documentação iniciaram em 2009, com a implantação do curso de Licenciatura em Ciência da Informação na Escola de Comunicação e Artes da Universidade Eduardo Mondlane, com base nas especialidades de Arquivística e Biblioteconomia.

Além da cooperação com instituições como a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e o Fundo Bibliográfico de Língua Portuguesa, Cabsela (2025) entende que a implantação do curso de Ciência da Informação em Moçambique também teve o impulso da EGDAE, dado o diagnóstico feito antes pela mesma estratégia, que indicava a necessidade de desenvolvimento de recursos humanos para a área.

O curso de Licenciatura em Ciência da Informação vigorou até 2016, altura em que o mesmo sofreu uma reforma curricular, da qual veio a ramificar-se nos cursos de Licenciatura em Arquivística e Licenciatura em Biblioteconomia, ambos com a duração de 4 anos e lecionados no período laboral e no período pós-laboral. É nesse contexto que foi implantado o primeiro e único curso de arquivística em Moçambique, pautando-se no objetivo de,

Formar arquivistas com uma visão crítica e interdisciplinar, dotados de competências e habilidades e com consciência do seu papel, tanto institucional no apoio ao processo de tomada de decisão e à constituição do património arquivístico nacional. quanto social na eliminação de barreiras de acesso à informação (UEM, 2014, p. 7 *apud* Cabsela, 2025, p. 122).

Ainda que de forma teórica, este objetivo sugere a pretensão em formar um arquivista dotado de capacidades múltiplas que o permite inter-relacionar fenômenos que direta ou indiretamente estão conectados ao seu campo de atuação, a informação orgânica e arquivística. Entendemos que o perfil acadêmico desenhado para o arquivista moçambicano alinha-se ao dos profissionais da informação na sua generalidade, na medida em que ao integrar uma visão crítica e interdisciplinar, o papel do arquivista transcende a mera custódia de documentos, exigindo do mesmo uma análise aprofundada dos contextos de produção dos

documentos. Essa capacidade analítica é, por sua vez, sustentada por uma interdisciplinaridade que exige do arquivista um diálogo quase permanente com outras áreas de conhecimentos, dentre elas a Administração Pública, a História, o Direito e, em caso particular, as reformas administrativas.

Tembe e Waete (2004, p. 11) ao descreverem o perfil do profissional de informação, entendem que este precisa estar

[...] capacitado de forma multidisciplinar e interdisciplinar, procurando entender como o seu objeto de trabalho, a informação de maneira ampla; trabalhar de forma globalizada e regionalizada; conhecer e utilizar as tecnologias de informação; trabalhar de forma integrada, relacionando formatos eletrônicos e digitais à telecomunicações, possibilitando o acesso local da informação.

É interessante olhar para a colocação dos autores, considerando o atual contexto de formação. Para tal recorreremos à informação disponível no sítio da Escola da Comunicação e Artes, referente ao curso de Arquivística. É possível notar com base no quadro 2 (abaixo) uma aparente tendência de integrar ao currículo do curso outros conhecimentos transversais à informação.

Quadro 2: Perfil do estudante de Arquivística

Perfil do estudante		Competências desenvolvidas	Oportunidades na carreira
Estudantes do Ensino Secundário	Jovens que terminaram o ensino secundário pré-universitário (12ª classe) ou equivalente	Capacidade de gerir serviços e instituições arquivísticas públicas e privadas	Gestores de Arquivos: Atuação como administradores de arquivos públicos e privados
Funcionários Públicos	Profissionais que já actuam em órgãos públicos e trabalham com informação e documentos arquivísticos	Competências para executar e gerir projetos e serviços de informação	Gestores de Informação: Trabalho com gestão estratégica da informação em organizações diversas.
Trabalhadores de Empresas Privadas	Profissionais que lidam com documentação e gestão da informação em empresas privadas.	Habilidade para interpretar o contexto orgânico de produção da informação arquivística e aplicar soluções adequadas às necessidades institucionais	Técnicos de Arquivos: Atuação como técnicos especializados em arquivos e informação.
Entusiastas da Organização	Pessoas com interesse em sistemas de organização e preservação documental.	Capacidade de administrar os fluxos e <i>stocks</i> de informação.	Assessores e Consultores: Prestação de serviços de assessoria e consultoria em programas e projetos arquivísticos.

Interessados em Tecnologia	Pessoas que desejam combinar conhecimentos de tecnologia com gestão documental.	Habilidade para aplicar técnicas inerentes à gestão de documentos e arquivos	Docentes e Pesquisadores: Atuação no ensino e pesquisa na área de arquivos e gestão de informação.
Pesquisadores em Potencial	Estudantes interessados em desenvolver pesquisas na área de arquivos e documentação.	Competência para avaliar planos, programas e projetos da área arquivística.	
		Capacidade de manusear tecnologias de informação e comunicação associadas ao processamento e disseminação da informação arquivística.	
		Ser honesto, respeitoso, ético, investigador, criativo e inovador	

Fonte: Adaptado da ECA (2026)

Em termos de enquadramento no mercado de trabalho, grande parte dos arquivistas são absorvidos pelo setor público, isto é, instituições do Estado. Uma pesquisa realizada por Mangue, Delfina e Mola (2022, p. 66), indica que o Estado emprega cerca de 63,3% dos profissionais da informação (arquivistas e bibliotecários), seguido do setor privado com 11,4%. Entretanto, é importante esclarecer que para o caso dos arquivistas, significativa parte ingressa ao curso possuindo vínculo empregatício com o setor público, um dado que pode justificar as porcentagens acima referenciadas.

A Resolução 42/2015, de 31 de Dezembro cria as carreiras de informação e documentação e aprova os respectivos qualificadores profissionais. Acreditamos que esta normativa seja em parte, o desdobramento da pretensão anunciada pela EGDAE que apontava a necessidade de formulação de carreiras específicas no quadro do Sistema de Carreiras e Remunerações.

De acordo com a norma, a carreira de informação e documentação se desdobra em “Especialista em Informação e Documentação” para quem possui o nível de doutorado ou equivalente na área de informação e documentação” e “Técnico Superior de Informação e Documentação N1”, correspondente ao nível de licenciatura na mesma área. Estabelece-se como conteúdo de trabalho para esta carreira os seguintes:

- a) Planifica atividades de gestão de informação e documentação e propõe programas de disseminação e serviços de referência e de auxílio aos utentes;
- b) Realiza estudos e pesquisas para o desenvolvimento das técnicas de gestão de informação e documentação;

- c) Participa na elaboração de propostas de políticas, estratégias e normas de gestão informação e documentação;
- d) Emite pareceres técnicos sobre a gestão de informação e documentação;
- e) Investiga e propõe técnicas de melhoramento da gestão de informação;
- f) Concebe Planos de Contingência para gestão de desastres no seu setor de trabalho;
- g) Participa no processo de avaliação, destinação e transferência de suportes de informação e restauro de documentos;
- h) Propõe a lista dos funcionários e agentes do Estado com direito ao acesso aos locais com matérias classificadas;
- i) Participa na criação e manutenção de base de dados de gestão de informação
- j) Participa na organização de eventos nacionais e internacionais da área de informação e documentação (Moçambique, 2015).

Por inerência desta normativa a profissão de arquivista também é integrada nesta carreira (informação e documentação). Uma visão que nos parece aceitável sob o ponto de vista de aglutinação das áreas da Ciência da Informação numa só regulamentação. Entretanto, nota-se a falta de desdobramento da norma no sentido de definir os perfis profissionais específicos de cada área, limitando-se a uma abordagem geral do campo da informação e documentação. Nesse sentido, conforme pode-se perceber, os conteúdos de trabalho requeridos ao tal profissional são bastante ambíguos, suscitando dúvidas sobre que profissão se está, realmente, a regular, a de arquivista, a de bibliotecário ou a de museólogo?

Se por um lado esta ambiguidade pode sugerir falta de conhecimento as especificidades profissionais do campo da informação, por outra, é importante considerar este aspecto, tendo em conta que o órgão coordenador do chamado Sistema Nacional de Arquivos (CEDIMO) é por natureza um centro de documentação, e não propriamente uma instituição arquivística, conforme esclareceu Nharreluga (2014). Esse fator pode justificar esta abordagem geral da informação e documentação, evidenciando assim, uma zona de penumbra para o profissional arquivista.

Ademais, esta ambiguidade expõe uma possível vulnerabilidade deste profissional, devido a indefinição do seu escopo de atuação, ou seja, a sua função não está especificamente evidenciada na norma, tanto como conteúdo de trabalho assim como formação. Sobre esse cenário, é importante recorrer a Tembe e Waete (2004), que apontam a necessidade de formulação de uma política que clarifique o perfil do profissional da informação dado o desconhecimento generalizado acerca.

Para além de existir apenas uma instituição responsável pela formação do arquivista, e o Estado assumindo a posição de maior empregador desses profissionais, é importante pautar que a inexistência de unidades documentais por quase todas instituições do setor público, torna os arquivistas ainda mais vulneráveis em termos de reconhecimento do seu papel no desenvolvimento institucional.

Contudo, em face desta descrição, podemos entender o campo arquivístico moçambicano como estando em plena fase embrionária, cujo desenvolvimento e consolidação reivindicam tanto ações na esfera acadêmica, através de pesquisas científicas, quanto no campo profissional, mediante a organização dos arquivistas como uma classe atuante na área. Para além destas soma-se a dimensão estatal, uma vez que o Estado é o maior empregador deste domínio profissional e, sobretudo, o regulador do campo.

5.4 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NOS DOMÍNIOS DA AGRICULTURA E PESCAS

Enquanto campo empírico da presente pesquisa, mapear a história administrativa destes domínios passa necessariamente por compreender a sua configuração no quadro das reformas que o país registrou ao longo do tempo. Para Simione (2014), o processo de reformas do Estado moçambicano divide-se em três principais fases: a primeira corresponde ao período pós-independência, entre 1975 até 1986. Esta fase foi marcada por diversas reformas institucionais, a destacar o desmonte da administração colonial portuguesa e a criação das primeiras instituições centrais do Estado. Dentre as instituições criadas, constam os domínios da agricultura e pesca, sob as denominações de Ministério da Agricultura e Secretaria de Estado das Pescas, respetivamente (Moçambique, 1975).

A segunda fase situa-se entre 1986 a 1994, marcada pela transição do modelo de desenvolvimento socialista para o modelo capitalista e de economia de mercado (Cau, 2011, p. 12) e consequente adesão à democracia como modelo político. Nesta fase pode-se destacar no âmbito da Administração Pública a aprovação das primeiras Normas de Funcionamento dos Serviços Públicos, através do Decreto 36/1989, de 27 de novembro. Atendendo o contexto político-administrativo, caracterizado pelo centralismo estatal, esta normativa configurava-se como a institucionalização de práticas orientadas ao patrimonialismo das estruturas do Estado.

A terceira etapa das reformas, considerada fase da consolidação da democracia do Estado moçambicano (Nyakada, 2008, p. 107), foi marcada pela implementação da Estratégia Global de Reforma do Sector Público (EGRSP) que abrangia o intervalo de 2001 a 2011. Sob égide desta iniciativa foram implementadas diversas reformas sugestivas à Nova Gestão Pública (NGP) como forma de “[...] responder aos desafios impostos pela necessidade de modernização administrativa e criação de processos e estruturas organizativas adaptadas à gestão pública contemporânea” (Simione 2014, p. 563). Pode-se destacar como consequência direta desta iniciativa, a aprovação das Normas de Funcionamento dos Serviços da

Administração Pública, através do Decreto nº 30/2001, de 15 de outubro, em substituição do Decreto 36/1989, de 27 de novembro. Esta alteração legislativa anunciava a pretensão pela renúncia de uma administração pública fortemente marcada pelo patrimonialismo para instauração de novos valores de gestão assentes no gerencialismo público.

No âmbito desta mudança de paradigma (do patrimonial para o gerencial), os arquivos começaram a ser entendidos como elementos chaves para a eficiência do setor público e qualidades dos serviços oferecidos ao cidadão. Nesse contexto, em 2006, por meio da Resolução nº 46/2006, de 26 de dezembro, foi aprovada a “Estratégia para a Gestão de Documentos e Arquivos do Estado (EGDAE)” (Moçambique, 2006). Trata-se de um estudo que envolvia o diagnóstico arquivístico nacional e a consequente apresentação de propostas para os problemas identificados no âmbito da gestão de documentos e arquivos no setor público.

Por intermédio do diagnóstico realizado pela EGDAE, em 2007, o então “Sistema Nacional de Arquivos (SNA)”, aprovado pelo Decreto 33/1992, de 26 de outubro, foi alterado para “Sistema Nacional de Arquivos do Estado (SNAE)”, através do Decreto 37/2006, de 27 de agosto (Moçambique, 1992, 2007). Um aspecto a destacar nessa alteração foi a transferência da coordenação do SNA do Arquivo Histórico de Moçambique (AHM) para Centro de Documentação e Informação de Moçambique (CEDIMO), uma entidade pouco expressiva no âmbito dos arquivos. Importa sublinhar que esta mudança implicou o deslocamento da coordenação do sistema da única instituição arquivística de referência para uma entidade sem expressão no âmbito dos arquivos, dado que a sua gênese situa-se no domínio da documentação, conforme esclarecemos adiante.

No término da EGRSP em 2011, a reforma na Administração Pública deu seguimento com a implementação da Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP), que compreende o período de 2012 a 2025. De forma geral, pode-se considerar estes instrumentos como as principais iniciativas macro-estruturais de reforma do setor público no país.

No entanto, é preciso esclarecer que além dessas macro-iniciativas de reforma do setor público, as mudanças governamentais em Moçambique também têm sido forte impulsionador das transformações institucionais, dado que, a cada ciclo governamental novas reestruturações são feitas sobre as instituições. Trata-se da projeção de novos ideais de governação que levam à reconfiguração das estruturas e funções do aparelho do Estado. Impulsionados por esses fenômenos, os domínios da agricultura e das pescas registraram recorrentes transformações no

seu percurso, levando a desintegrações, reintegrações de funções, elevação de funções para o nível de ministério, bem como mudanças de nome, conforme descrevemos a seguir.

A formação institucional do Estado moçambicano tem o seu marco em 1975, através do Decreto nº 1/75, de 27 de julho. Por meio deste decreto foram criadas as primeiras quinze instituições de nível central, dentre elas constava o Ministério da Agricultura (MINAG) e o Ministério da Indústria e Comércio (MIC), este último responsável pelo setor de pescas enquanto uma função departamental. Em 1978, com base no Decreto Presidencial nº 44/78, de 09 de Dezembro, o domínio da pesca desintegrou-se do MIC, ascendendo de uma função departamental para constituir-se como Secretária de Estado das Pescas (SEP) como uma entidade autónoma.

5.4.1 Desdobramentos ministeriais

A primeira grande transformação destes domínios (agricultura e pescas) ocorreu em 1994 no âmbito da formação do primeiro governo democraticamente eleito. Através do Decreto Presidencial nº 2/94, de 21 de Dezembro foram extintos o Ministério da Agricultura (MINAG) e a Secretaria de Estado das Pescas (SEP), tendo sido criado em sua substituição um único ministério, o Ministério da Agricultura e Pescas (MAP) (Moçambique, 1994). Portanto, houve a integração dos dois setores em uma única entidade administrativa, na qual o domínio da pesca passou a se representar pela Direção Nacional de Pescas (DNP).

Esta configuração ministerial permaneceu até o ano de 2000, quando por meio do Decreto Presidencial nº 1/2000, de 17 de janeiro, o Ministério da Agricultura e Pescas foi extinto, dando origem aos Ministérios da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER) e o Ministério das Pescas (MIP) (Moçambique, 2000). Contrariamente ao primeiro caso, neste ano os dois domínios foram desintegrados e o domínio das pescas passou de uma função ministerial (DNP) para um ministério autónomo. No entanto, sobre o domínio da agricultura foi integrada a competência de desenvolvimento rural, resultante da extinção do Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural (INDER). A partir deste ano, estes organismos seguiram percursos distintos, tendo cada um se reconfigurado em perspectivas diferentes (Moçambique, 2000).

No contexto da transição governamental ocorrida em 2005, o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER) foi extinto, tendo se ramificado em dois novos organismos, nomeadamente, o Ministério da Agricultura (MINAG) e o Ministério do Plano e Desenvolvimento (MPD) (Moçambique, 2005). Nesse caso, através do Decreto

Presidencial n.º 13/2005, de 4 de fevereiro, a competência referente ao desenvolvimento rural foi transferida do MADER para formar o segundo ministério, o MPD. Quanto ao domínio das pescas nada foi alterado, tendo mantido a estrutura e funções anteriores.

Em 2015, sob outro processo de mudança de governo, com base no Decreto Presidencial n.º 1/2015 de 16 de janeiro, o MINAG e o MPD foram extintos. Em sua substituição foram criados o Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER) e o Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA). Nesta configuração é importante reter que o MITADER foi formado pela competência de terra e cartografia proveniente do MINAG e pela competência de desenvolvimento rural transferida do então MPD (Moçambique, 2015). Portanto, estamos perante a desintegração de funções de organismos já existentes para formação de um novo organismo. Ainda sob o mesmo processo de mudança governamental, o Ministério das Pescas teve sua denominação alterada para Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas (MIMAIP), ampliando seu escopo de atuação.

Em 2020, em decorrência de outra mudança de governo, por meio do Decreto Presidencial n.º 1/2020 de 17 de janeiro, foram implementadas outras alterações ministeriais que resultaram na extinção do MITADER e do MASA. Nesta nova cartografia ministerial, as competências relacionadas ao desenvolvimento rural, anteriormente pertencentes ao MITADER foram reintegradas ao domínio da agricultura, dando novamente origem ao Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER), permanecendo no MITADER as competências de terra e ambiente, sob a denominação de Ministério da Terra e Ambiente (MTA) (Moçambique, 2020).

Por fim, em 2025, por via da formação de um novo governo, o Ministério da Terra e Ambiente e o Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas foram extintos e todas suas competências (ambiente e pesca) integradas ao domínio da Agricultura, resultando na criação do Ministério da Agricultura, Ambiente e Pescas (MAAP). Entretanto, no mesmo âmbito, a competência de desenvolvimento rural, antes pertencente ao então MADER, foi desintegrada do domínio da agricultura para formar o novo Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), conforme estabelece o Decreto Presidencial n.º 1/2025, de 16 de Janeiro (Moçambique, 2025).

Contudo, a história administrativa das instituições públicas moçambicanas, particularmente os domínios de agricultura e pescas, reflete, em grande parte, o processo transformacional que o Estado sofreu durante as fases de reforma. No entanto, é preciso notar da descrição acima que as mudanças mais significativas nessas instituições ocorreram, sobretudo, durante as transições de governo, conforme demonstramos a seguir, no quadro 3.

Quadro 3: Contextos e casos de variação institucional

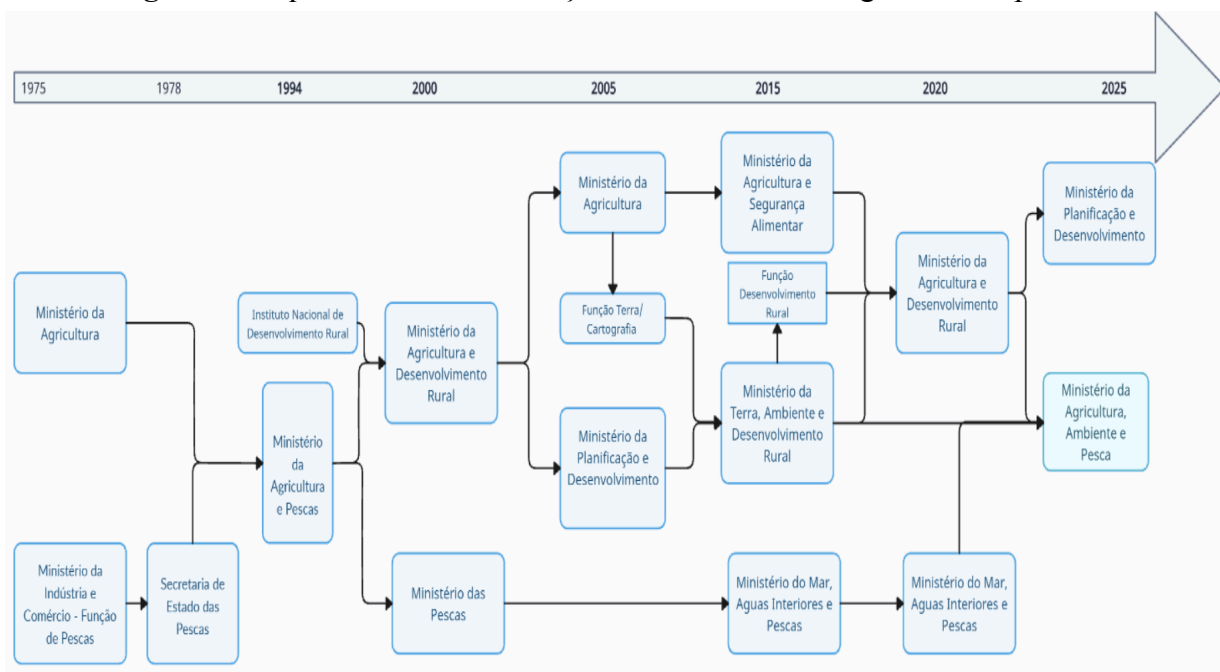
Ano	Contexto	Base legislativa	Caso	Configuração ministerial
1975	Formação do primeiro governo independente	Decreto nº 1/75, de 27 de julho	Criação das primeiras instituições do Estado	Ministério da Agricultura
				Ministério da Indústria e Comércio (competência de pesca)
1978	Definição de funções e competências dos órgãos criados em 1975	Decreto Presidencial nº 44/78, de 09 de dezembro,	Desintegração e transferência da competência de pesca do MIC para criação da SEP	Secretaria de Estado das Pescas - SEP
1994	Formação do primeiro governo democraticamente eleito	Decreto Presidencial nº 2/94, de 21 de dezembro	Extinção do MINAG e da SEP e fusão das suas competências (agricultura e pesca)	Ministério da Agricultura e Pescas (MAP)
2000	Formação de novo governo	Decreto Presidencial nº 1/2000, de 17 de janeiro	Extinção e desdobramento do MAP em dois ministérios	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER)
				Ministério das Pescas (MIP)
2005	Formação de novo governo	Decreto Presidencial n.º 13/2005, de 4 de fevereiro	Extinção do MADER e transferência da competência de desenvolvimento rural para formação do Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD)	Ministério da Agricultura (MINAG)
				Ministério das Pescas (MIP)
2015	Formação de novo governo	Decreto Presidencial n.º 1/2015 de 16 de janeiro	Extinção do MINAG e MPD, transferência da competência de terra, cartografia e desenvolvimento rural para a criação do Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER). Mudança de nome do MIP	Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar (MASA)
				Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas (MIMAIP)
2020	Formação de novo governo	Decreto Presidencial n.º 1/2020 de 17 de janeiro	Extinção do MASA e do MITADER, transferência das competências de terra, cartografia e desenvolvimento rural para criação do MADER	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER)
				Ministério do Mar, Águas

				Interiores e Pescas (MIMAIP)
2025	Formação de novo governo	Decreto Presidencial n.º 1/2025, de 16 de Janeiro	Extinção do MADER, do MIMAIP e do MTA, integração das competências de Pescas, terra e ambiente no MAAP	Ministério da Agricultura, Ambiente e Pescas (MAAP)

Fonte: elaborado pelo autor (2026).

Conforme se pode notar neste quadro, os processos de reestruturação administrativa do Estado moçambicano são significativamente operados no contexto de formação de novos governos. Sob essa lógica, as instituições são reformuladas ao critério e interesse do governo vigente. No caso dos ministérios em estudo, ainda que a legislação institucional aponte para extinção de órgãos, é possível perceber que o padrão das reestruturações feitas tende a ser predominantemente de desintegração de funções de um ministério a favor de outro, incluindo alguns casos a mudança de denominação das instituições, conforme se descreve na figura 1. Não se observou, contudo, nenhum caso de extinção de competências no sentido literal postulado por Duchein (1992).

Figura 1: Sequência de reestruturações nos domínios da agricultura e pescas



Fonte: elaborado pelo autor (2026).

Pode se notar que o percurso histórico dos domínios da agricultura e da pesca sugere um contexto político-administrativo de bastante mutabilidade, caracterizado por recorrentes

reestruturações pós-eleitorais. Sobretudo, depreende-se que esse fenômeno tende a ser mais impactante para ambos domínios desde 1994.

5.4.2 Enquadramento dos arquivos nos processos de reforma administrativa

Compulsada a legislação que legitima os processos de reformas administrativas nos domínios ministeriais em estudo, é possível constatar nos Decretos Presidenciais, a definição sobre a transição dos recursos humanos, materiais e financeiros entre as instituições ou setores envolvidos no processo, conforme se pode verificar, por exemplo no Decreto Presidencial nº 1/2025, de 16 de janeiro e no Decreto Presidencial nº 1/2020 de 17 de janeiro, respetivamente:

As atribuições, competências, meios humanos, materiais e financeiros, transitam para os novos ministérios [...] (Moçambique, 2025).

As competências, funções, meios humanos, materiais e financeiros do sector do Desenvolvimento Rural transitam para o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (Moçambique, 2020).

Em todos dispositivos legais que regulamentam as mudanças institucionais, a transição dos recursos é estabelecida estritamente nos termos acima referenciados. Sob a perspetiva arquivística, constata-se que a legislação é omissa em relação aos documentos de arquivos, limitando-se a uma abordagem logístico-patrimonial. Essa falta de clareza é extensiva à legislação institucional. Para aprofundar esse entendimento, o quadro 4 apresenta o enquadramento dos documentos no plano institucional.

Quadro 4: Enquadramento dos arquivos no plano institucional

Legislação	Enquadramento dos arquivos	Setor
Resolução 3/2020, de Março - Estatuto Orgânico do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	Coordenar e implementação das políticas, estratégias e normas estabelecidas para a documentação, informação e arquivos do ministério	Direção de Informação e Comunicação Agrária
Resolução n.º 12/2015 de 1 de Julho - Estatuto Orgânico do Ministério do Mar, Águas Interiores e Pescas	Garantir o cumprimento das normas de segredo de Estado	Inspeção do Mar, Águas Interiores e Pescas
	Proceder ao registo de entrada e saída da correspondência, organizar a comunicação dos despachos aos interessados e o arquivamento dos documentos de expediente do Ministro e Vice-Ministro	Gabinete do Ministro

	Implementar o Sistema Nacional de Arquivos do Estado	Departamento de Administração e Finanças
Resolução n.º 4/2015 de 26 de Junho - Estatuto orgânico do Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar	Coordenar a implementação das políticas, estratégias e normas estabelecidas para a documentação, informação e arquivos no Ministério	Direcção de Documentação e Informação Agrária
Diploma Ministerial n.º 202 /2005 de 29 de Agosto - Estatuto orgânico do Ministério da Agricultura	Manter o sistema de controlo de movimentação do expediente e arquivo geral de documentos, correspondência, comunicados, processos, atas e decisões e organizar, em arquivo independente e protegido, os documentos classificados e relativos aos segredos de Estado	Gabinete do Ministro
Diploma 54/2000, de 7 de junho - Estatuto orgânico do Ministério das Pescas	Assegurar a recepção e envio de expediente em geral	Gabinete do Ministro
	Garantir o cumprimento das normas sobre segredo de Estado	Inspeção Geral
Diploma Ministerial 161/2000, de 15 de novembro - Estatuto Orgânico do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural	Assegurar as funções de administração e protocolo necessário ao correto funcionamento do Ministro e Vice-Ministro	Gabinete do Ministro
Diploma Ministerial 3/1997, de 8 de janeiro - Estatuto orgânico do Ministério da Agricultura e Pescas	Garantir o cumprimento das normas de segredo estatal	Inspeção Geral
	Assegurar as funções de administração e de protocolo necessário ao correto funcionamento do Ministro e dos Vice-Ministros	Gabinete do Ministro

Fonte: elaborado pelo autor, 2025.

Pode-se observar que enquanto nos Decretos Presidenciais que legitimam as mudanças institucionais, os documentos e arquivos são subentendidos na dimensão dos “meios materiais”, a legislação institucional contempla-nos meramente na perspectiva operacional. Essa abordagem implica a ausência de um enquadramento legal que legitime os documentos e arquivos enquanto recursos primordiais para a continuidade funcional e, sobretudo como fontes informacionais estratégicas para a eficiência administrativa e para o próprio processo de reformas.

Diante deste cenário de lacunas legislativas e fragilidades institucionais é importante ressaltar que a eficiência de um processo de reestruturação administrativa passa necessariamente pela integração da gestão arquivística. Esta integração precisa ser encarada como uma dimensão estratégica do processo, na medida em que, por um lado, o ato de

reforma pode ser embasado por evidências informacionais fidedignas sobre a realidade institucional, por outro, garante-se uma melhor destinação e preservação dos documentos e arquivos, salvaguardando a continuidade funcional e a memória institucional.

Estabelecida a fundamentação teórica que sustenta o Estado como um campo permeado por relações sociais e de poder (Poulantzas, 2000), no qual as reformas administrativas operam como a manifestação material dessas relações -, a informação assume a função mediadora da relação Estado-sociedade, passando assim a se articular pelas dinâmicas políticas, econômicas e sociais. A seção a seguir dedica-se à análise dos dados, confrontando os marcos teóricos que embasam a pesquisa com as evidências empíricas depreendidas da legislação. Esta seção condensa as principais categorias teóricas e empíricas, buscando evidenciar a nossa resposta à pergunta de partida e por conseguinte aos objetivos traçados pela pesquisa.

6. REFORMAS ADMINISTRATIVAS DO ESTADO MOÇAMBICANO: ENQUADRAMENTOS TEÓRICO-ARQUIVÍSTICOS

Analisar os processos de reformas administrativas do Estado moçambicano no âmbito dos marcos teóricos e empíricos embasados nesta pesquisa, implica retomar as dimensões teóricas do Estado. Nesse caso, analisando-o como uma instância relacional permeada por relações de poder entre classes e frações de classes, de cuja manifestação material se condensa nas reformas administrativas, através da alteração de estruturas e/ou funções institucionais, conforme o evidenciado em Poulantzas (2000).

Por essa via, a partir da noção de Estado como campo informacional (Jardim, 1999), onde se articulam diversos tipos de capital, dentre eles, o capital informacional (Bourdieu, 1989), é analisada a dimensão arquivística do Estado moçambicano, olhando para o seu legado histórico, sua atual configuração político-administrativa, focando-se em particular no enquadramento legal e institucional dos arquivos no âmbito das mudanças institucionais, sobretudo, os mecanismos técnicos e legais previstos para a gestão ou reorientação dos registros documentais.

6.1 O ESTADO MOÇAMBICANO COMO UMA INSTÂNCIA RELACIONAL

As bases teóricas sobre o Estado como instância relacional, aliado ao percurso histórico antes descrito sobre o Estado moçambicano, nos coloca defronte de um complexo exercício reflexivo cuja intenção é enquadrar este Estado no âmbito dos marcos teóricos antes apresentados.

O contexto de surgimento do Estado moçambicano, marcado por uma luta entre colonizador e colonizado explicita uma realidade em que a institucionalidade do próprio Estado deriva de uma relação de forças entre os grupos que se propõem a tomar o poder. Nessa ordem, podemos entender que o Estado moçambicano surge no âmbito do enquadramento teórico estabelecido em Poulantzas (2000), na medida em que, este fundamenta-se a partir da relação de dois fatores importantes da sua análise, a infraestrutura (economia) e a superestrutura (ideologia).

Partindo dessa interpretação pode-se perceber que a “infraestrutura”, através dos interesses econômicos justificava a colonização sobre o território moçambicano. Por outro lado, sob o ponto de vista ideológico, considerando que “as formações sociais são o lugar real de existência e de reprodução do Estado em suas formas diversas [...]” (Poulantzas, 2000, p.

24), é importante notar que o Estado moçambicano se constitui a partir de um processo de luta e resistência colonial, articulado e consolidado por um discurso ideológico assente na luta pela independência, o que reproduziu nas massas populares referenciais e causas comuns de luta contra o colonialismo português, emergindo desse processo o Estado moçambicano enquanto ente dotado de personalidade política, territorial e social. Nesse sentido, podemos entender o Estado moçambicano como reflexo de uma luta sustentada por um discurso ideológico da classe dominada que se sobrepôs aos interesses econômicos vinculados à classe dominante.

Conforme Simione (2015, p. 73), “a formação do Estado e da administração pública moçambicana pode ser apreendida na literatura como um fluxo constituído de três momentos históricos, onde o aparelho administrativo configurou-se também em três modelos principais”. Para tal, o autor identifica o primeiro momento, “entre 1975 e 1987, caracterizado por um Estado socialista e centralizado; o segundo, entre 1987 e 2001, marcado por uma transição para o modelo capitalista, com reformas políticas e econômicas; e o terceiro, correspondente ao Estado democrático, entre 2001 e 2011” (Simione, 2015, p. 73).

Sob o contexto de Estado independente, particularmente a primeira fase de reformas - 1975 e 1987 (Simone, 2016), pode se constatar a confluência de interesses de ordem política e econômica como determinantes centrais na configuração do Estado. A guerra civil que abalou o país logo após a independência, de 1977 até 1992, mais uma vez expôs a prevalência de instâncias infraestrutural e superestrutural na determinação do Estado, onde na primeira, os interesses econômicos articulados no âmbito do liberalismo econômico justificaram a suplantação de uma economia centralmente planejada para implantação de um Estado subordinado ao capitalismo internacional.

Na segunda instância prevaleceram discursos polarizados onde, por um lado, a classe dominante, representada pela elite político-governamental, prezava pelo socialismo como modelo ideal para consolidação das conquistas da luta de libertação e defesa do país contra os interesses imperialistas. Por outro lado, sob a pauta da democracia, a Renamo reproduzia um discurso hegemônico internacional, assente nos interesses liberais.

Estes fenômenos não poderiam estar distantes do que Poulantzas (2000) entende como “condensação material das relações de força”, na medida em que inspirado nos interesses da fração hegemônica, o Estado relacional caracteriza-se como um campo com fissuras na sua materialidade institucional, sujeito a influências externas às classes dominantes.

Nesse sentido, é sugestivo entender que a guerra civil e os processos de reforma que caracterizam e orientaram o Estado moçambicano até a sua transição ideológica em 1994 (do

socialismo ao capitalismo), procuravam impor na dimensão institucional do Estado, um conjunto de crenças e valores voltados aos interesses político-ideológicos inseridos no liberalismo econômico global.

Dessa forma, estabelecido o Estado no âmbito dos interesses capitalistas internacionais, abria-se na sua institucionalidade espaços para a coexistência de interesses públicos e privados, estes últimos representados pela fração econômica das instituições de *Bretton Woods*, através do Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) cuja materialização resultou na implementação do Programa de Reestruturação Econômica (PRE), um instrumento que anunciava novas abordagens macroeconômicas do Estado, assentes nos interesses econômicos internacionais. Sob essa configuração, os interesses públicos passaram a ser articulados no âmbito de discursos políticos, porém, adaptados à responder aos interesses da nova lógica econômico-capitalista, implicitamente ligada à proteção da propriedade privada como expressão do interesse geral.

O Estado moçambicano assumia-se assim um “Estado capitalista periférico” onde o reformismo dos seus aparelhos institucionais passou a se traduzir na articulação específica entre dois princípios de regulação na modernidade, conforme Santos (2006, p. 342): “o princípio do Estado”, assente nos interesses hegemônicos e de uso dos aparelhos coercitivos e ideológicos para auto regulação do Estado, e o “princípio do mercado”, assente nos interesses capitalistas, representados pelo BM e o FMI.

Na sequência desse processo, o Estado moçambicano começa a conciliar um conjunto de estratégias inseridas no que Santos (2000 *apud* Santos, 2006, p. 343) define como “mudança social reformista”, onde o autor destaca tres principais fundamentos a saber: a) “acumulacao”, através da “produção capitalista”, como forma de garantir a estabilidade do próprio Estado diante dos interesses da classe dominante; b) a “hegemonia” como forma de garantir a lealdade das diferentes classes sociais na gestão dos interesses coletivos e oportunidades do espaço público e; c) a “confiança” enquanto mecanismo de estabilidade do Estado, articulado no âmbito político-discursivo, como forma de gerir as expectativas dos dominados (cidadãos) perante os riscos das externalidades da acumulação capitalista (Santos, 2006). Com base nessa relação de fatores, o Estado moçambicano garante a sua estabilidade política, assim como administrativa, articulando interesses de ordem econômica, política e social, como forma de salvaguardar a sua legitimidade perante as diferentes classes e frações de classes (Poulantzas, 2000).

É no contexto dessas dinâmicas que o Estado tem se sujeitado a mudanças ao longo do seu percurso histórico, levando a reformas nos seus aparelhos institucionais, em nome da eficiência pública. No entanto, conforme esclarece Poulantzas (2000, p. 138):

As constantes reviravoltas da política governamental, feita de acelerações e freadas, de recuos, de hesitações, de permanentes mudanças, não é devido à uma incapacidade de qualquer maneira característica dos representantes e de alto pessoal burguês, mas é a expressão necessária da estrutura do Estado.

O que se pode perceber no processo histórico do Estado moçambicano na sua versão democrática, é a fortificação da relação entre os interesses econômicos e os interesses políticos. Santos (2006) identifica este fenômeno como a integração do “princípio do mercado e princípio de Estado”. Sob esse prisma, o princípio da comunidade passou a ser periférico perante os interesses do Estado. Este insulamento do Estado perante o seu papel social permitiu a ampliação dos interesses privados sobre a esfera estatal moçambicana. Forjado o Estado nesses moldes, onde a sua discursividade e ação projetam-se dos interesses econômicos e políticos, os processos de reestruturação administrativa do Estado tendem a orientar-se pelos mesmos princípios.

6.2 REFORMAS ADMINISTRATIVAS: PADRÕES DE FORÇA E RESISTÊNCIA NA CONDENSAÇÃO INSTITUCIONAL DO ESTADO

Analisar as reformas administrativas do Estado moçambicano, sob o ponto de vista das suas linhas de força implica retomar as dimensões político-administrativa e institucional do mesmo, considerando o seu percurso histórico. Sem descurar das dinâmicas e adaptações feitas no período pós-independência, é importante compreender que significativa parte da tradição administrativa do Estado moçambicano tem os seus fundamentos jurídico-filosóficos na administração colonial portuguesa.

A condição de um colonizador relativamente fraco sob o ponto de vista da sua capacidade de ocupação efetiva dos territórios, fez da administração colonial portuguesa em Moçambique, o reflexo de uma articulação de interesses de ordem econômica, onde as reformas administrativas configuram-se o mecanismo de mediação de tais interesses. Desde a concepção dos seus territórios à iniciativa privada logo após a Conferência de Berlim, que implicou em um primeiro momento uma administração indireta dos “seus” territórios, até a extinção e interdição das iniciativas concessionárias em 1942, Portugal procurava através das reformas administrativas salvaguardar seus interesses coloniais diante dos interesses externos. Em função desse cenário, é possível observar no percurso administrativo colonial a

emergência de uma tradição reformista que viera a ser determinante para explicar a configuração do Estado moçambicano sob o ponto de vista da sua tradição com as reformas administrativas.

Diferente do período colonial, onde as pretensões reformistas eram meramente exploratórias, no período pós-independência, as reformas administrativas passaram a ser conjugadas por discursos de emancipação social e consolidação do Estado. No entanto, sem escapar de influências externas, a destacar os principais blocos ideológicos internacionais. O socialismo que marcou a primeira fase das reformas (1975 a 1987) foi determinante para a formação inicial do Estado, tanto na perspectiva da sua estruturação, quanto na sua filosofia administrativa que, explicitamente, esteve orientada ao centralismo em todas suas dimensões.

No contexto do Estado pós-independência as reformas administrativas passaram a conjugar-se sob o espectro relacional do Estado (Poulantzas, 2000), pois, conforme o observado por Simone (2015), Macamo e Neubert (2003), a desarticulação funcional das estruturas públicas e o colapso econômico que abalou o país logo após a independência viria impor um modelo de reformas com vista a responder às pressões internas e externas inseridas em interesses de ordem ideológica e econômica. Tal processo implicou a abertura do Estado à institucionalização do liberalismo econômico e a consequente reconfiguração do seu aparelho administrativo.

Após a formalização do sistema democrático, os processos de reforma passaram a formular-se sob os ideais político-governamentais. Nesse sentido, cada ciclo político (governo) que ascende à gestão do Estado passou a legitimar-se o poder de reestruturar o aparato institucional. Sobre este aspecto é interessante retomar a visão relacional do Estado em Poulantzas (2000, p. 10), na medida em que o autor entende para esse caso que o Estado reduziu-se à dominação política, pois, cada classe dominante que ascende ao controle do Estado tende a produzir seu próprio Estado, a sua medida e a sua conveniência, manipulando-o à sua vontade e seus interesses. Este pensamento enquadra-se na realidade político-administrativa moçambicana, posto que, a predominância de uma Administração Pública tipicamente patrimonial (Forquilha, 2009), aliada a partidarização da esfera pública (Massimaculo; Namuholopa; Oliveira, 2021) cooptou o Estado aos interesses das classes dominantes.

Essa nova configuração administrativa, onde os interesses políticos e econômicos se tornaram as linhas de orientação institucional, a Administração Pública moçambicana passou a ser articulada com base na coexistência de valores do patrimonialismo, do burocratismo e do gerencialismo, conforme o esclarecido por Forquilha (2009). Nesse sentido, o espaço público

tende a ser formulado ao critério e interesse das lideranças governamentais, o que pode justificar as recorrentes alterações institucionais em momentos de formação de novos governos. Até porque, em quase todos os instrumentos legais que orientam as mudanças institucionais, é praticamente impossível identificar os fundamentos centrais que levaram à reestruturação das instituições. Um cenário avesso a noção de transparência e, sobretudo, a visão de que as reformas precisam encontrar uma causa proporcional à sua amplitude e que sejam de caráter coletivo (Viton, 1968, p. 242).

É da prevalência destas práticas que a dimensão informacional do Estado moçambicano tem se renovado dentro de uma abordagem de uso patrimonial dos arquivos públicos, onde a sua gestão e acesso, longe de estar conjugada com a eficiência pública ou melhoria dos seus serviços, sugere estar exclusivamente orientada ao uso pessoal das lideranças governamentais enquanto mecanismo de controle do poder e de assimetização destes em relação ao governados, uma espécie de violência simbólica que é exercida subtilmente sobre a sociedade, produzindo um campo de saber exclusivo às classe dominante (Poulantzas, 2000; Bourdieu, 1989).

Os processos de reforma administrativa do Estado moçambicano evidenciam a relação que este estabelece com os seus arquivos. Conforme se pode notar no quadro 4, da escassa abordagem que se faz sobre os documentos de arquivos, estes estão vinculados ao gabinete do ministro. Uma abordagem que por si explicita o entendimento institucional segundo o qual os arquivos estariam ao serviço das lideranças institucionais em detrimento da própria *instituição*. Esta falta de percepção sobre a institucionalidade dos documentos pode refletir do legado histórico do Estado, marcado por uma administração predominantemente centralizada onde os documentos de arquivos são articulados sob o uso patrimonial. Nessa configuração, o sigilo tende a tornar-se uma regra impregnada nas práticas institucionais, e o acesso aos documentos uma exceção.

6.3 AS REFORMAS E A INTEGRAÇÃO ARQUIVÍSTICA: UMA ANÁLISE DOS MARCOS NORMATIVOS

Feito o levantamento de dados nas principais estratégias e normativas que orientam os processos de reforma na Administração Pública em Moçambique e cruzando-os aos marcos teóricos desta pesquisa, esta seção apresenta e analisa os resultados, considerando as categorias analíticas estabelecidas para esse propósito, nomeadamente: a continuidade administrativa; a eficiência pública; gestão e partilha de documentos e arquivos e a

transparência pública. Procura-se através deste exercício compreender o alcance da legislação e das principais iniciativas de reforma do setor público em Moçambique em relação a estas categorias, enquanto fundamentos axiológicos para uma gestão de documentos voltada às mudanças institucionais.

Nesse sentido, consideraram-se para esta análise as diretrizes macroestruturais de reforma do setor Público, nomeadamente: a Estratégia Global de Reforma do Setor Público (EGRSP, 2001 - 2011) e Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP, 2012 - 2025), apresentadas no apêndice A; a Lei do Direito à Informação e as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, conforme o apêndice B. Outrossim, foram analisados os Decretos Presidenciais que legitimam as mudanças institucionais, enquanto iniciativas governamentais (apresentadas no apêndice C) e, por fim, o enquadramento arquivístico das reformas, no qual são analisadas os principais marcos normativos para a gestão arquivística, a destacar a Estratégia de Gestão de Documentos e Arquivos do Estado (EGDAE) e o Sistema Nacional de Arquivos do Estado -SNAE (apêndice D).

6.3.1 Continuidade administrativa

Ao considerarmos a continuidade administrativa como dimensão de análise nesta pesquisa, partimos do entendimento de que uma reforma administrativa que busca melhorar ou alcançar a eficiência nos serviços públicos, indispensavelmente precisa garantir a estabilidade e continuidade funcional das instituições alvos da mesma.

De igual modo, entendemos que para garantir a continuidade administrativa, dentre outros recursos é fundamental integrar os documentos de arquivos como ativos estratégicos que possibilitam a organização e qualidade dos serviços públicos. Entendemos que é por via destes recursos informacionais que as instituições adquirem a capacidade de projetar-se e planificar de forma inteligente as suas reformas.

Nesse sentido, na presente categoria de análise buscou-se identificar os aspectos normativos que convergem e/ou divergem em relação à continuidade administrativa sob a ótica da reorientação dos documentos de arquivos das instituições envolvidas em processos de reforma. Especificamente, considera-se nesta análise, elementos normativos que sugerem o respeito pelo princípio da proveniência e a organicidade dos documentos e arquivos, de igual forma, os mecanismos de acesso aos arquivos entre as instituições reestruturadas.

Os dados coletados sobre esta categoria, demonstram em um primeiro momento uma visão macro-estrutural das reformas que recorrentemente associa a reforma à necessidade de manter a estabilidade das estruturas administrativas e garantir a sua continuidade, independentemente dos ciclos governamentais. A Estratégia Global de Reforma do Setor Público (EGRSP 2001 - 2011) por exemplo, ao propor a formação de quadros dos ministérios para a “gestão do processo de mudanças”, invoca um elemento fundamental para garantir a continuidade funcional dos órgãos, na medida em que abre espaço para a institucionalização do que pode-se depreender como uma comissão de reforma.

Nos moldes propostos pela estratégia entendemos que as instituições públicas estariam de certo modo à altura de gerir os processos de mudanças das suas estruturas, evitando rupturas funcionais das mesmas. Esta abordagem permitiria a integração de diferentes setores e atores institucionais na operacionalização da reforma, dentre eles as unidades documentais e o arquivista enquanto responsáveis pelos recursos informacionais arquivísticos.

A estratégia também propõe a criação de um “centro de informação da reforma do setor público”. Esta pretensão sugere em termos gerais que existe uma consciência ou visão estratégica das reformas que para além do processo em si, há uma preocupação com a sua sustentabilidade e continuidade a médio e longo prazos. O que pode-se enquadrar na noção de continuidade administrativa no seu sentido positivo, conforme o articulado por Spink (1987).

É importante notar que tanto a “gestão do processo de mudanças” (a nível dos ministérios), como a criação de um “centro de informação da reforma”, ambos objetivos pressupõem no mínimo a existência e uso de documentos de arquivo referentes às instituições alvo de mudança. Para este caso, os documentos de arquivos cumprem essencialmente a função de subsidiar o conhecimento e a inteligência da instituição, seja como fonte histórica, recursos para avaliação do desempenho institucional, ou até, como subsídios reflexivos para futuros processos de reforma. Nesse sentido, Nogueira (2006) adverte que uma das causas da descontinuidade é a perda da memória e do saber institucional. No caso em análise, nota-se uma abordagem “aparentemente proativa” com vista a evitar esse cenário, privilegiando a preservação da informação como mecanismo de retenção do conhecimento institucional e continuidade administrativa.

Ainda que pensado no âmbito amplo das reformas, entendemos que esta abordagem confere às instituições, a consciência de empreender mecanismos de salvaguarda dos seus recursos informacionais arquivísticos, tanto para a gestão das mudanças como para integrá-los ao pretendido centro de informação da reforma. Contudo, por sinal este objetivo não passou

de simples intenção, dado que até a vigência da primeira versão desta estratégia não se conheceu nenhuma institucionalização desse órgão.

A Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP - 2012 - 2025), que é a continuidade da anterior (EGRSP - 2001 - 2011), retoma alguns objetivos anunciados nesta. Curiosamente, o tal centro de informação da reforma, anunciado na primeira, na segunda versão da estratégia sequer é referenciado, o que sugere abandono da iniciativa. Entretanto, a ERDAP 2012 - 2025 avança com algumas pretensões interessantes, no entanto, de âmbito operacional. Por exemplo, estabelece como objetivo “promover a continuidade dos serviços públicos” (ERDAP, 2012, p. 54). Ora, se na primeira versão propôs-se a institucionalização de um órgão responsável pela sistematização da informação sobre as reformas, na segunda versão esta iniciativa é abandonada e decomposta em ações isoladas e sem nenhuma vinculação institucional.

Para além de diluir o rosto inicial da estratégia, esta mudança sugere um deslocamento do plano concreto para uma ambiguidade retórica. Ainda que as ações possuam o devido mérito, entretanto, a sua operacionalização é indissociável de uma instituição com competências para tais ações. De tal modo que com a inexistência deste órgão, as ações propostas perdem o amparo institucional necessário.

Sobre esse aspecto é interessante lembrar Tragtenberg (2006, p. 2), ao ressaltar que “[...] em nível histórico, as teorias administrativas são transitórias porque refletem interesses econômico-sociais transitórios”. Sob essa ótica, pode-se entender que a transição entre as duas estratégias, longe de ser um mero ato procedimental, reflete essa reformulação de interesses ou prioridade do governo vigente. É possível enquadrar este cenário ao conceito de descontinuidade administrativa (Spink, Clemente e Keppke, 2001), pois trata-se da interrupção de uma diretriz relevante para o desenvolvimento da Administração Pública.

A ERDAP (2012, p. 54) também propõe “criar uma base regulamentar, documental e de permanência e continuidade da administração pública”. Nesse aspecto, a estratégia não só expõe o caráter de interdependência entre a gestão de documentos e a noção de continuidade da administração, como também evidencia a necessidade de formulação de normativas para orientar esse processo, dentre elas, a de gestão de documentos em momentos de reestruturação institucional.

De igual modo, é recorrente notar nesta estratégia a invocação da gestão do conhecimento como elemento para assegurar a memória institucional. Mais uma vez, entendemos que a materialização deste objetivo passa necessariamente pelo reconhecimento dos documentos de arquivos como recursos fundamentais para a construção e gestão de

conhecimento aqui referido. Afinal o conhecimento neste caso não é aleatório, precisando de uma base informacional sobre as atividades, funções, visão e projetos, balanços e desempenho da instituição.

Ainda que de forma implícita, porém, nota-se nestas estratégias uma integração dos documentos de arquivos como elementos estratégicos para o processo de reforma, em termos de sua reflexividade, mas sobretudo como alicerce da continuidade funcional das instituições durante as reestruturações administrativas.

A EGRSP (2001-2011) e a ERDAP (2012-2025) são as grandes iniciativas de reforma que o Estado moçambicano definiu para a esfera da Administração Pública desde a independência, o que pressupõe estes instrumentos como principais eixos condutores para formulação de normativas para o setor público. Sob esse pressuposto, presume-se que a legislação administrativa tenha como fundamento a visão, os valores e princípios estratégicos estabelecidos pelo próprio Estado - ou, no mínimo, que não incorra a subversão desses preceitos.

Ainda na categoria de continuidade administrativa, ao analisarmos a chamada Lei do Direito à Informação (LDI) (conforme o apêndice B), pode-se notar a falta de abordagem sobre este aspecto, o que evidencia uma descontinuidade normativa em relação à perspectiva estratégica assumida pelo Estado.

Embora não seja o campo normativo específico para tal, contudo, entendemos que regular o direito à informação sem considerar os momentos críticos para a sua proteção e preservação, tal como os processos de mudança institucional, nos parece que a lei limita-se a regular o acesso à informação no seu sentido síncrono.

Esta lacuna legislativa expõe o acesso à informação de forma superficial, uma vez que a Lei aparentemente regula o acesso aos dados disponíveis na instituição, sem avançar com mecanismos de proteção desses dados ao longo do tempo. Ignora-se assim a manutenção da cadeia de custódia da informação a médio e longo prazos. Sobre esse aspecto, vale reiterar, conforme mencionado anteriormente com base em Matias-Pereira (2022, p. 11), que a transparência extrapola uma simples enunciação de intenções, carecendo de ações que concorrem para a sua materialização.

Tal como a LDI, as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, aprovadas pelo Decreto 31/2001, de 15 de Outubro são omissas quanto à continuidade administrativa das instituições afetadas pelas reformas, conforme pode-se notar no apêndice B. Se por um lado este vazio legal propicia a vulnerabilidade do patrimônio documental e arquivístico, por outro, revela a falta de desdobramento das ideias anunciadas

nas estratégias anteriormente referenciadas. A EGRSP 2001 - 2011, por exemplo, reconhece a necessidade de manter a estabilidade e continuidade das instituições enquanto forma ou mecanismo de salvaguardar os valores e princípios básicos da administração. Entretanto, este, tal como outros objetivos definidos no âmbito das estratégias de reforma não são vinculados pelas normas que regulam os serviços públicos. O que revela um desalinhamento da norma perante a estratégia.

Tratando-se de uma norma tão importante como esta, entendemos que integrar a continuidade administrativa é fundamental. Isso não apenas garante a estabilidade funcional dos órgãos públicos, como também permite que a própria diretiz possua uma previsibilidade normativa perante eventuais dinâmicas administrativas, pois, os valores e princípios que orientam a administração estariam salvaguardados.

A nível dos Decretos Presidenciais que formalizam as mudanças institucionais (vide apêndice C), podemos confirmar que todos eles abordam a continuidade administrativa sob uma perspectiva logística, em que a legislação foca-se em reorientar os meios humanos, materiais e financeiros das instituições reestruturadas. Ainda que estes recursos sejam indispensáveis para a continuidade funcional dos órgãos, porém, a legislação é vaga em relação aos recursos informacionais como os documentos de arquivo. Este cenário para além de suscitar interpretações subjetivas por parte dos funcionários, sugere o entendimento de secundarização ou periferização dos arquivos no contexto das reformas, pois, ao invés de estar embasado em normativas legais, a sua reorientação passa a ser facultativa à cada instituição e, quiçá, sujeito a interpretações subjetivas de cada funcionário.

Por exemplo, ao referir-se a “meios materiais” sem especificá-los, a legislação acaba institucionalizando uma ambiguidade interpretativa que em parte sugere que os recursos informacionais estejam (ou não) integrados nesta categoria patrimonial. Esta interpretação pode levar ao entendimento de que os documentos e arquivos são meios materiais, cuja guarda pode ser partilhada com outros bens materiais. Coincidentemente, este cenário tem sido comum em grande parte das instituições públicas em Moçambique, onde recorrentemente tem se encontrado massas documentais empilhadas no mesmo espaço com materiais logísticos das instituições.

Entretanto, é preciso considerar que a noção de continuidade administrativa (Spink, Clemente e Keppke, 2001) no caso das mudanças institucionais, em primeiro lugar procura evitar rupturas funcionais dos órgãos e, por conseguinte garantir a estabilidade destes, tendo em vista a melhoria dos serviços públicos à sociedade. Em outras palavras podemos entender que a continuidade administrativa no seu sentido positivo tem como principal fundamento a

pretensão pela eficiência e qualidade dos serviços públicos. Isso implica em certa medida salvaguardar ou melhorar as políticas públicas anteriores, projetos que se mostrem estratégicos às instituições e ao Estado.

Para Silva e Lima (2023, p. 137) “a eficiência é um dos objetos fundamentais das novas prescrições reformistas”. Curiosamente, a eficiência não é vinculada em nenhum inciso dos Decretos Presidenciais que formalizam as reestruturações institucionais (apêndice C). O que é sugestivo de entender que em termos formais, as mudanças institucionais em Moçambique não assumem nenhuma pretensão pela eficiência ou melhoria dos serviços públicos. Este cenário pode explicar em certa medida a lacuna normativa em relação à gestão de documentos de arquivo (reorientação) em momentos de reestruturação administrativa, pois, entendemos que a pretensão pela eficiência e melhoria dos serviços públicos é um dos fatores potencializadores para pensar a reorientação de documentos em contextos de gênero.

Entendemos, que os Decretos Presidenciais, sendo os principais marcos operacionais das mudanças institucionais, era de esperar que estes fossem o desdobramento normativo das Estratégias de Reforma e Desenvolvimento do Setor Público (EGRSP e ERDAP) para além de outros fatores impulsionadores.

Esta desarticulação entre o plano macro das reformas e a ação em si, mais que expor a descontinuidade no pensamento da Administração Pública, pode revelar dois aspectos centrais que caracterizam as reformas do setor público em Moçambique. É que a EGRSP 2001 - 2011 e a ERDAP 2012 - 2025 são os principais instrumentos formulados no âmbito da agenda do Estado para o desenvolvimento do setor público no país. No entanto, as mudanças institucionais que ocorrem a cada ciclo governamental configuram-se ações meramente político-governamentais que, conforme ficou observado, não subscrevem nenhum valor ou princípio definido pelas estratégias. A interpretação desse cenário não pode ser isolada da realidade político-administrativa que caracteriza o Estado, onde conforme o pontuado por Forquilha (2009) e Massimaculo, Namuholopa e Oliveira (2021) a Administração Pública é fortemente orientada pelas agendas político-partidárias em desfavor de uma agenda estatal.

Contudo, ainda que nas estratégias de reforma os documentos e arquivos tenham algum reconhecimento como fundamento de orientação desse processo e, sobretudo, de continuidade administrativa, porém, a falta de desdobramento desse ideal a nível da legislação consolida a vulnerabilidade dos recursos informacionais (arquivísticos) das instituições alvo de reestruturação. É interessante analisar este aspecto tendo em conta a dimensão arquivística, considerando, sobretudo, que a regulação deste campo deriva, em parte, da legislação que orienta a esfera administrativa. Ora, se a legislação administrativa não se embasa do olhar

estratégico definido pelo próprio Estado (EGRSP, ERDAP), torna-se premente questionar se a legislação arquivística tem alguma perspectiva estratégica em relação à informação (documentos de arquivo) em momentos de reestruturação administrativa.

Ao analisarmos a Estratégia de Gestão de Documentos e Arquivos do Estado - EGDAE (apêndice D), aprovada em 2006, portanto, cinco anos após a instituição da EGRSP 2001 - 2011, é possível notar a ausência de uma abordagem voltada à estabilidade e continuidade administrativa das instituições. Este é um dado interessante, considerando que a continuidade funcional depende em grande parte da reorientação dos documentos e arquivos.

A falta de integração desta dimensão (continuidade administrativa) no âmbito da EGDAE evidencia um desalinhamento entre a visão da gestão arquivística e a preservação da memória sobre as reformas do setor público ora objetivada pela EGRSP 2001 - 2011.

O Decreto 84/2018, de 26 de Dezembro, que institui o conceituado Sistema Nacional de Arquivos -SNAE (apêndice D), no que concerne a continuidade administrativa foi possível identificar que o nº 1, do Artigo 29, estabelece que “na extinção de qualquer instituição pública o seu acervo documental deve ser avaliado e recolhido para a instituição que assumir as funções da anterior”. Ainda que de forma superficial, pode-se notar nesta normativa algum grau de manifestação em relação a reorientação dos documentos de arquivo, porém, nenhum aprofundamento existe neste Decreto sobre a gestão arquivística, considerando as nuances que caracterizam o fenômeno das mudanças administrativa, conforme o exposto por Duchein (1992). Outrossim, é questionável o alcance terminológico deste Decreto quando prevê o “recolher acervos documentais” entre instituições não arquivísticas.

Ainda no Artigo 29, o nº 2 estabelece que “os documentos de arquivo são recolhidos para os arquivos da fase permanente, conforme a sua localização” (Moçambique, 2018). Embora que sugestiva a garantir a continuidade administrativa, esta perspectiva não passa de mera manifestação formal da norma, que não tem nenhuma sustentação real, pois, conforme o esclarecido anteriormente com base em Nharreluga (2014), no cenário arquivístico moçambicano a única instituição arquivística, que por sinal assume a dimensão de um Arquivo Nacional é o AHM. Formalmente, não se conhece (até o momento) outra instituição arquivística que nos remeta ao nível local.

Ao estabelecer a recolha dos documentos e arquivos dos órgãos extintos para as instituições vigentes, nos termos acima colocados, a legislação adota uma perspectiva maximalista, uma visão que se alinha à abordagem de Duchein (1992). Para além de ofuscar o contexto de produção dos documentos, esta abordagem ignora as especificidades de cada processo de reestruturação. No caso das instituições em estudo, as reestruturações têm

predominantemente incidindo sobre as funções ou competências ministeriais, ou seja, níveis setoriais. Nesse sentido, a solução passaria pelo emprego de uma abordagem funcional, conforme o proposto por Cook (2001), pois privilegiaria a origem setorial dos documentos, suas relações inter-setoriais e institucionais por detrás da produção. Esta abordagem, para além de permitir uma melhor rastreabilidade de evidências informacionais sobre os documentos, possibilita que a reorientação dos documentos seja feita em consonância com a função ou competência institucional alvo da mudança.

Embora se oriente o tal “recolhimento e avaliação de acervos documentais”, o Decreto não estabelece os mecanismos técnico-administrativos que concorrem para a materialização desse processo. Por exemplo, os atores institucionais que devem desenvolver essas ações, se seriam da instituição cessante ou da nova instituição, ou de ambas? Ademais, quais seriam os critérios e procedimentos a serem considerados no concernente a proveniência e organicidade dos documentos?

Quanto à avaliação dos documentos, o Decreto simplesmente impõe que o processo seja baseado nos prazos de guarda estipulados pela instituição cessante, ignorando a possibilidade de reavaliação das informações contidas nos documentos. Esta falta de clareza abre espaço para diferentes interpretações pelos órgãos, dado que, não se atribui responsabilidade a nenhuma entidade. Outrossim, não se estabelecem os procedimentos técnico-arquivístico concorrentes à concretude desse processo de forma eficiente.

Entendemos que a constituição de uma equipa conjunta entre as instituições envolvidas no processo de mudança, seria um caminho aceitável tendo em vista a continuidade funcional das mesmas, assim como, a necessidade de preservação da memória institucional do órgão cessante. Somado a isso, é a possibilidade de garantir a transparência na transmissão dos documentos entre as instituições, permitindo que informações estratégicas à função sejam devidamente orientadas em função dos interesses institucionais.

Reitera-se que nesse processo, sob a configuração aqui proposta, as instituições não estariam apenas formalizando um ato de entrega de documentos, como também, estariam partilhando informações sobre as funções e atividades por detrás da produção desses documentos.

A equipa aqui sugerida não estaria distante da proposta feita pela EGRSP (2012), na medida em que passaria a integrar a comissão interinstitucional para a gestão das mudanças. Outros elementos a considerar neste processo tem a ver com o reconhecimento dos arquivos para a chamada fase permanente que estaria sujeito a uma avaliação conjunta entre as instituições, evitando a eliminação de documentos cuja informação pode ser estratégica para a

função, seja sob o ponto de vista histórico, como para a capacidade reflexiva da nova instituição. Entendemos que este mecanismo permitiria em um primeiro momento, o acesso conjunto ou compartilhado aos documentos e arquivos. De igual forma, permitiria uma articulação institucional integrada entre os órgãos, garantindo em certa medida a eficiência dos serviços públicos. Portanto, é sob este prisma de análise que a continuidade administrativa encontra viabilidade, sobretudo articulada por meio de uma abordagem arquivística.

6.3.2 Eficiência Pública

Conforme o pontuado por Silva e Lima (2023), em grande parte das iniciativas de reforma do setor público, a busca pela eficiência e melhoria dos serviços têm se constituído uma das principais promessas de sua sustentação. Nessa ordem, a presente pesquisa adota a eficiência pública como uma categoria de análise, na qual buscamos em primeiro momento identificar a sua representação nos instrumentos legais que orientam as reformas em Moçambique. Em segundo momento, pretende-se compreender os mecanismos expressos para a sua materialização durante os processos de mudanças institucionais. Para tal, são considerados como elementos desta análise a correlação entre a eficiência pública e as ações de gestão de documentos, igualmente a definição de prazos para a transferência dos documentos de arquivos entre as instituições.

Em relação a esta dimensão, pode-se notar que a nível da EGRSP 2001 - 2011, a eficiência pública é manifestada sob pretensões de “melhorar o processo de formulação de decisões e monitoria técnica das políticas públicas, melhorar a ação governativa e melhorar o atendimento ao público” (EGRSP, p. 25, 30, 38). Ao analisarmos estes objetivos evidencia-se uma correlação direta com ações voltadas à gestão de documentos, ainda que estes não estejam explicitamente vinculados na estratégia. A tomada de decisões e monitoria técnica são ações cuja materialização depende do acesso à documentos enquanto fontes de informação estratégica sobre o desempenho de uma determinada instituição. De igual modo, a melhoria da ação governativa e redução de práticas corruptas, não tem como materializar-se sem uma cadeia de custódia ininterrupta, pois, uma ruptura na administração que não considere a proteção dos documentos (enquanto provas) e a continuidade funcional dos órgãos institucionaliza vazios na memória institucional, comprometendo de antemão o tal combate à corrupção.

Portanto, ainda que a EGRSP aspire à eficiência e ao combate à corrupção, porém, tais pretensões não estão articuladas no âmbito da gestão de documentos, o que sugere ser mais uma manifestação de intenções desprovida de viabilidade.

A ERDAP 2012 - 2025 apresenta uma certa ampliação das pretensões anunciadas na EGRSP 2001 - 2011. Ao integrar a gestão documental e conhecimento, a estratégia reconhece os documentos não como simples provas de atividades, mas como recursos estratégicos que viabilizam a informação e o conhecimento. Entretanto, nota-se uma tendência de elevar o uso das tecnologias como solução para os problemas da administração pública. Ainda que se reconheça o seu papel potencializador para a eficiência pública, porém, ao focar-se no uso das tecnologias a estratégia reitera o sentido de uso imediato e instantâneo da informação, o que pode obscurecer as fragilidades reais que comprometem, tanto a eficiência como a continuidade, dentre elas a gestão de documentos.

Ainda sobre a questão da eficiência pública, a chamada Lei do Direito à Informação sequer invoca a eficiência pública como um dos valores ou princípios que o constitui. Esta indiferença sugere que a Lei limita-se a regular o acesso à informação, ignorando os processos que materializam a disponibilidade da informação. Em outras palavras, entendemos que a Lei, nos moldes em que foi instituída foca-se na informação enquanto um fim, desconsiderando os mecanismos de proteção e preservação dessa informação em momentos críticos, dentre eles, as mudanças institucionais.

Regular o acesso à informação sem considerar os momentos de ruptura dos órgãos produtores, pressupõe formular uma transparência pública sem memória, pois, o acesso torna-se meramente sincrônico, ignorando o lastro histórico da função e/ou da instituição.

As Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública (apêndice B) definem como um dos seus objetivos garantir a celeridade dos processos administrativos enquanto fator de economia e eficiência das decisões. Todavia, ao analisarmos os Artigos 95 e 96 desta norma evidencia-se certa incoerência normativa, pois, enquanto o Artigo 11 destaca a celeridade dos processos administrativos tendo em vista a economia e eficácia das decisões, os Artigos 95 e 96, respectivamente, estabelecem como prazos de guarda dos documentos, tanto na fase corrente como na fase intermédia, dez anos em cada estágio.

Estes prazos de guarda para além de serem arriscados para um contexto político-administrativo onde a predominância das reformas institucionais são quinquenais, também institucionalizam a morosidade dos serviços públicos, contrariando a pretensão pela economia e eficiência dos serviços públicos ora anunciados. Outrossim, este lastro temporal

mais que propiciar o surgimento de massas documentais, também abre espaço para para a dispersão e/ou eliminação de documentos sob pretensão de falta de espaço.

A eficiência pública, ainda que seja uma pretensão teoricamente vinculada as principais iniciativas de reforma (EGRSP e ERDAP), assim como nas normas de funcionamento dos serviços públicos, curiosamente, os Decretos Presidenciais que executam as mudanças institucionais não incorporam esse princípio como base de sua ação reformista. Nota-se portanto uma desarticulação entre a visão estatal e a gestão administrativa, onde a ação política sobrepõe-se à agenda do Estado. Esta omissão normativa evidencia um modelo de mudanças institucionais desvinculado da eficiência e da melhoria dos serviços públicos. Esse cenário contraria, o entendimento de alguns autores como Silva e Lima (2023) e Secchi *et al.* (2021), para os quais a eficiência e melhoria dos serviços constituem fatores determinantes para as reformas administrativas no setor público.

A Estratégia de Gestão de Documentos e Arquivos do Estado (EGDAE) enquadra a gestão de documentos de arquivos como instrumentos de governança e apoio à administração, bem como de desenvolvimento, de prova e de informação. Este enquadramento sugere que a estratégia reconhece a gestão de documentos como fundamento de eficiência e melhoria no setor público, porém, este aspecto não é levado em conta pelo SNAE.

Sendo um instrumento que supostamente regula a gestão arquivística, a não vinculação da eficiência pública evidencia um sistema de arquivos que não se articula com os demais instrumentos ou ações do setor público, a destacar a ERDAP 2012 - 2025 e as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública. Portanto, ainda que evidenciada em outros instrumentos, no próprio SNAE, a gestão de documentos não configura um mecanismo que viabilize a qualidade dos serviços públicos. Ora, se em sede do próprio órgão coordenador dos arquivos não assume-se a importância da dimensão arquivística para a garantia da eficiência, os documentos de arquivos dificilmente serão reconhecidos como ativos estratégicos para a governança pública, pois, se o seu papel não está vinculado a capacidade de melhoria e desempenho da administração, estes tendem a ser vistos como simples instrumentos irrelevantes no âmbito do desenvolvimento da administração.

6.3.3 Gestão e partilha de documentos

Ao integrarmos a categoria de gestão e partilha de documentos nesta análise, partimos do pressuposto de que a efetividade de um processo de reforma administrativa, bem como a eficiência pública, dependem substancialmente da capacidade normativa de proteger,

organizar e reorientar os acervos dos órgãos afetados. A análise desta categoria consiste em compreender se a reforma foi acompanhada de uma formalização de instrumentos para a reorientação dos documentos cujas funções foram afetadas pela mudança.

Conforme pode se notar no apêndice B, as Normas de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública estabelecem que “todas as instituições devem ter um classificador de informações de acordo com as suas especificidades” (Moçambique, 2001). A princípio suscita-se a dúvida se estaríamos perante um classificador de informações classificadas ou perante um plano de classificação de documentos de arquivo. Ainda assim, se considerarmos esta última opção, observa-se que a norma não previu as possibilidades de uso ou partilha dos instrumentos de gestão de documentos em momentos de mudança institucional.

Esta mesma lacuna é extensiva aos Decretos Presidenciais que efetuam as mudanças. É importante considerar este aspecto na medida em que entendemos ser um elemento que pode dificultar a reorganização dos documentos, como também pode propiciar o desinteresse institucional no tratamento técnico dos documentos dado que os marcos legais que orientam a Administração e as mudanças institucionais nada orientam em relação à gestão e partilha dos documentos.

Em uma mudança institucional em que as funções são desintegradas, entendemos que para evitar rupturas nos serviços e na organização dos documentos, os planos de classificação seriam redimensionados do plano macro-institucional para a função específica, consideramos para isso o sistema de série proposto por Scott (Cunningham, Millar; Reed, 2012). Nesse sentido, a competência alvo de mudança continuaria vinculada à mesma classe, assegurando a sua estabilidade durante os processos de reestruturação. De igual modo, entendemos que esta abordagem permitiria uma integração arquivística (das funções) menos complexas, favorecendo a continuidade administrativa das instituições recém-constituídas.

A EGDAE, no seu Artigo 13, orienta a institucionalização dos planos de classificação e tabela de temporalidade dos documentos (apêndice D). No entanto, esta limita-se a uma abordagem estática, ignorando as dinâmicas que caracterizam as instituições em Moçambique. Este aspecto evidencia em certa medida uma visão fragmentada da gestão arquivística no âmbito da Administração Pública. A falta dessa orientação no âmbito da EGDAE reproduz-se no SNAE (apêndice D). Embora este preveja o chamado “reconhecimento de acervos” para a nova instituição, o mesmo não define os mecanismos de gestão desses documentos. Uma omissão desta em um instrumento que assume-se orientador da gestão arquivística a nível do Estado pode revelar um certo descompasso entre a realidade administrativa e a regulação do campo arquivístico. É interessante analisar este cenário

retomando o pensamento de Rousseau e Couture (1994, p. 119), os quais estabelecem uma relação intrínseca entre a formulação das normas de gestão e organização de documentos com o aumento da eficácia administrativa. Portanto, embora o SNAE aponte para o “recolhimento de acervos”, a falta de mecanismos técnico-arquivísticos para a sua prossecução anula as possibilidades de realização dessa ação.

6.3.4 Transparência Pública

Quanto a esta categoria, a ERDAP 2012 - 2025 enquadra a transparência pública a partir da formulação dos “sistemas de gestão de documentos e arquivos” (apêndice A). Ainda que não esteja clarificado o tipo de sistema aqui referido, pode-se notar um certo reconhecimento da gestão de documentos como mecanismo para viabilizar a transparência pública. Este dado é importante na medida em que, tratando-se de uma estratégia, espera-se um desdobramento a nível de outros instrumentos do setor público.

Ainda sobre a transparência pública, a conceituada Lei do Direito à Informação prevê a obrigatoriedade de “divulgação máxima da informação”. Percebe-se nesta Lei que o acesso à informação é estabelecido no âmbito da comunicação social, na medida em que condiciona-o mediante a publicação e divulgação de “documentos de interesse público sobre a organização e funcionamento de órgãos públicos” em meios de comunicação social (Moçambique, 2014).

Vale ressaltar sobre esse aspecto que a noção de transparência e o acesso à informação em Moçambique tendem a ser cooptados pela área da comunicação social. Corrobora essa percepção o fato de o campo da comunicação social estar robustecido por leis (Lei da Comunicação Social) que a legitimam como o locus da transparência e acesso à informação, sobre esse aspecto, Nharreluga (2009, p. 41) entende que “quando a questão da informação desponta como assunto de interesse no âmbito governamental, o campo da informação é desviado e incorporado no contexto da comunicação social”. Essa realidade contrasta com o campo arquivístico, uma vez que não existe nenhum marco ao nível de uma lei que assegure a gestão de documentos, o acesso aos arquivos como a base material e autêntica para transparência pública e o acesso à informação.

Sem descurar do papel da comunicação social para a difusão e acesso à informação, porém, esta abordagem sugere que tal acesso fica condicionado à conveniência da instituição produtora em detrimento dos interesses do cidadão. Ademais, o acesso à informação aqui mencionado nos parece que dá ênfase sobre a promoção da imagem institucional. Este cenário

contrasta com a visão de Jardim (2013), para quem a transparência pública depende da formulação de políticas públicas arquivísticas.

O Artigo 10 da LDI estabelece uma “administração pública aberta” que consiste no acesso aos documentos e arquivos. Embora o acesso aos documentos esteja formalmente manifestado, porém, vale lembrar que o acesso aos documentos e arquivos pressupõe no mínimo a existência de unidades documentais devidamente institucionalizadas, na medida em que, por via destas se pode garantir os serviços arquivísticos, a organização e a disseminação da informação. Portanto, ainda que formalmente manifestado, o acesso à informação aqui referido não está acompanhado de condições objetivas para a sua materialização.

A Norma de Funcionamento dos Serviços da Administração Pública, no seu nº 2, do Artigo 7 (apêndice B), enquadra a transparência sob a ótica da publicitação das normas procedimentais da administração pública, sem considerar o acesso a documentos e arquivos acumulados pelas instituições.

A EGDAE - 2001 (apêndice D) recomenda a regulação para o acesso à informação, no entanto, garante a segurança da informação. Esta abordagem pode suscitar dúvidas na medida em que não se especifica tais possibilidades de acesso face à segurança da informação.

Por sua vez, o nº 1, do Artigo 28 do SNAE permite “o acesso aos documentos depositados em arquivos públicos [...], salvaguardando-se os princípios que regulam o segredo estatal [...]” (Moçambique, 2018). Sem nos determos na análise terminológica desta abordagem, entendemos que este instrumento sugere o acesso à informação sob uma perspectiva de uso exclusivamente histórico, omitindo a possibilidade de acesso aos documentos de âmbito administrativo. Ademais, os arquivos públicos aqui invocados não existem além do próprio sistema que os vincula, suscitando dúvidas sobre a objetividade desta normativa. Curiosamente, se por um lado o sistema remete o acesso à informação a tais “arquivos públicos”, por outro, blinda a administração sob o véu do chamado “segredo estatal”, que geralmente vigora durante os processos administrativos.

6.4 GESTÃO DE DOCUMENTOS EM CONTEXTOS DE REFORMA: DIRETRIZES PARA REGULAÇÃO ARQUIVÍSTICA E CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA

A descrição feita nesta pesquisa, aliada aos marcos teóricos anteriormente apresentados, foi possível vislumbrar uma realidade institucional marcada por recorrentes rupturas funcionais e estruturais ao longo da história dos domínios objeto deste estudo. Em consequência deste processo observou-se a movimentação de funções e competências entre as

instituições. Na formalização dessas mudanças, conforme pudemos relatar, a legislação (Decretos Presidenciais) não é prescritiva quanto a reorientação dos documentos de arquivo, ou seja, nada orienta para a gestão dos documentos das instituições afetadas pela reforma.

De igual modo, pode-se notar um cenário arquivístico bastante passivo senão indiferente a tais fenômenos, uma vez que em quase todas normativas arquivísticas não se prevê uma orientação técnica clara que busque proteger, organizar e preservar as informações orgânicas produzidas e acumuladas no âmbito das funções envolvidas.

É preciso reiterar que embora que de forma superficial as estratégias de reforma da Administração Pública (EGRSP 2001 - 2011 e EDARP 2012 - 2025), considerem os documentos e arquivos elementos estratégicos para a continuidade administrativa das instituições, como para a sustentabilidade dos processos de reforma do Estado, entendemos que as possibilidades de uma gestão de documentos em contextos de mudança institucional passa primeiramente por uma apropriação e ampliação das abordagens expressa nesses instrumentos.

O primeiro elemento a considerar nesse sentido tem a ver com a proposta da ERDAP (2012, p. 75) que estabelece a necessidade de “criar uma base regulamentar, documental e de permanência e continuidade da Administração Pública [...]”. Uma base regulamentar que visa garantir a continuidade dos órgãos públicos passaria necessariamente por contemplar as mudanças institucionais. Nessa ordem, a regulamentação consistiria no estabelecimento de orientações técnicas e administrativas que visam garantir a gestão dos recursos institucionais indispensáveis à continuidade administrativa das instituições após a reforma.

Dentre outros recursos a considerar, pode-se destacar os meios informacionais, humanos, materiais e financeiros, sendo os primeiros principais articuladores de todos outros (mediante a disseminação de dados informacionais referentes aos mesmos) e, sobretudo da reforma em si, ou seja, todo o processo seria consubstanciado em evidências informacionais.

Entendemos que a formulação dessa regulamentação seja reflexo de uma articulação interinstitucional que integra os respectivos domínios institucionais. Nessa ordem, respeitante aos recursos acima referenciados, configuram-se como entidades intervenientes desta normativa os órgãos centrais que exercem a superintendência técnica sobre as áreas de gestão de documentos e arquivos, recursos humanos, patrimônio e administração financeira do Estado. Esta configuração compreende o nível macro-estruturante da regulamentação. O desdobramento operacional da norma deverá ser capilarizado às unidades setoriais correspondentes, considerando as devidas adaptações à realidade institucional.

No caso específico dos recursos informacionais, a regulamentação deve estabelecer orientações técnicas para a gestão de documentos de arquivo em contextos de reestruturações, considerando as diversas nuances teóricas e práticas que caracterizam a gestão arquivística em contextos de gênero, conforme o ensinado por Duchein (1992).

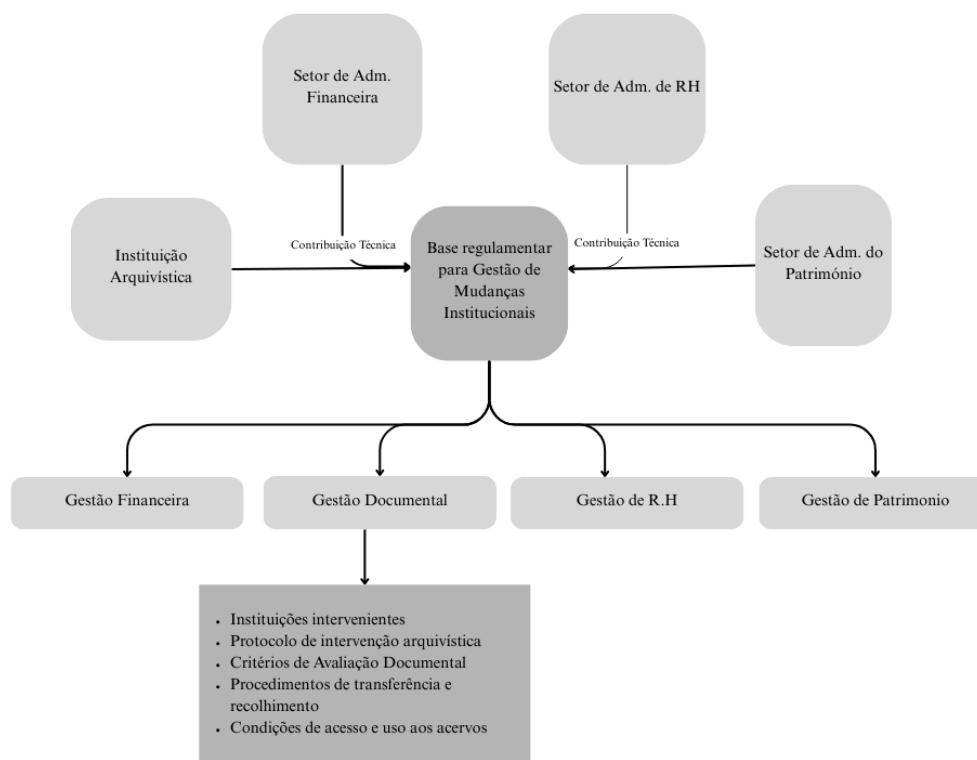
Nesse sentido, dentre outros aspectos fundamentais, a base regulamentar no âmbito da gestão de documentos deve definir as seguintes diretrizes:

- As instituições ou unidades a serem integradas na gestão dos documentos;
- O protocolo ou mecanismo de intervenção arquivística: contextualização do cenário de reforma e mapeamento das funções afetadas em consonância com a identificação documental;
- Os critérios de avaliação documental;
- Os critérios de transferência e/ou recolha dos acervos;
- As possibilidades de uso e acesso compartilhado aos arquivos pelas instituições envolvidas.

Entendemos que para a otimização do processo de gestão de mudanças, é importante que as diretrizes sejam formuladas sob uma perspectiva integrada e concomitante a outros domínios - documental, recursos humanos, financeiro, patrimonial etc. Esta convergência permite que a gestão dos documentos configure-se como um eixo transversal e subsidiário aos demais recursos estratégicos à continuidade funcional das instituições, conforme ilustra a figura 2.

Nesse sentido, conforme nos referimos antes, é imperioso que na elaboração deste instrumento sejam integradas as entidades institucionais que superintendem as áreas, permitindo assim uma articulação sistêmica entre as instituições e as unidades orgânicas correspondentes. Esta abordagem não só concorre para a exequibilidade e eficiência dos processos de reforma, como também confere às entidades reestruturadas as condições necessárias para a sua estabilidade e continuidade.

Figura 2: Ecossistema de regulamentação da gestão de mudanças institucionais



Fonte: elaborado pelo autor (2026).

Ao definir as entidades integrantes no processo de gestão da mudança, entendemos que a norma poderia garantir a responsabilidade institucional ou setorial para a gestão dos documentos, permitindo assim a institucionalização do processo de transição de documentos durante as reformas. Tendo em vista a eficiência e transparência do processo de transição, entendemos que a princípio, todas as instituições afetadas pela mudança sejam integradas ao processo. Nesse sentido, é indispensável constituir uma comissão interministerial mediante a integração de funcionários das instituições em causa, ou seja, os órgãos afetados pelas mudanças.

Cada instituição seria representada pela respectiva unidade de gestão de documentos (caso haja), caso não, pode considerar-se uma comissão interna a ser criada ao mais alto nível de poder decisivo da instituição. Tanto a unidade de gestão de documentos como a comissão interna deverá, indispensavelmente, ser integrada por pelo menos um arquivista.

Quanto aos mecanismos de intervenção arquivística, entendemos ser a fase crucial que consistiria em primeiro momento na compreensão da reforma sob o ponto de vista de sua natureza - extinção, transferência, fusão, mudança de nome, etc. (Duchein, 1992) e,

sobretudo, olhando para o seu alcance no plano funcional e arquivístico. Ou seja, a sua repercussão a nível das funções e as contingências arquivísticas a ter em conta. Esse processo teria como principal foco a adequação das ações arquivísticas à natureza da reforma em causa.

Posto isso, achamos ser importante fazer o mapeamento das funções ou competências institucionais afetadas pela reforma. Mediante esse processo seguirá a fase de identificação documental dos documentos e arquivos referentes às funções ora identificadas.

Entendemos ainda ser importante que a regulamentação estabeleça os mecanismos de avaliação documental a serem observados durante a reorientação dos acervos, pois, no caso de extinção de uma instituição, os seus instrumentos de gestão de documentos sujeitam-se a uma revalidação pelas instituições. Nesse sentido, é preciso considerar as possibilidades de redimensionar os instrumentos às novas entidades, tomando como base as funções transferidas.

De igual modo, considerando possíveis mudanças de objetivos, visão e missão das novas instituições, os prazos de guarda definidos pelas entidades cessantes podem eventualmente estar descontinuados aos novos interesses informacionais subscritos nas novas instituições. Nessa ordem, sugere-se considerar a “avaliação” em função dos interesses informacionais manifestados pelo órgão sucessor. Relativamente aos critérios de transferência e recolha, precisa-se considerar os aspetos logísticos para a movimentação e instalação dos conjuntos documentais nas novas unidades documentais, tendo em vista a salvaguarda da proveniência, a organicidade e a integridade física ou digital dos documentos.

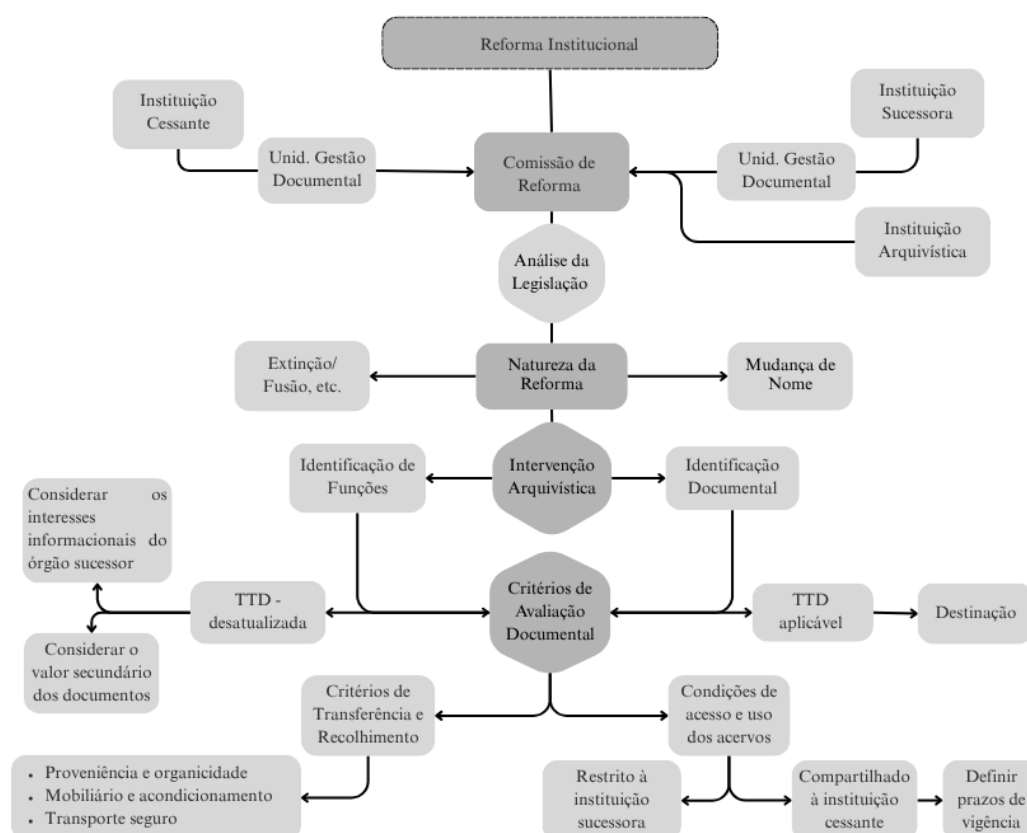
Por fim, entendemos ser importante que a regulamentação preveja as possibilidades de uso e acesso conjunto ou compartilhado aos acervos, uma vez que, após as mudanças, as instituições cessantes, eventualmente precisem produzir relatórios ou balanços de atividades desenvolvidas pelas mesmas no âmbito das funções ora desintegradas.

Além do plano regulatório, outrossim, é preciso constituir uma comissão de reforma que seria o órgão mediador das mudanças no setor público. Sobre este aspecto vale considerarmos a proposta da EGRSP 2001 - 2011 que apontava a necessidade de “formação dos quadros da Unidade Técnica de Reforma do Setor Público (UTRESP) e dos ‘*focal points*’ dos ministérios na gestão do processo de mudança” (EGRSP, 2001, p. 43). Esta proposta é interessante na medida em que para além de evidenciar a possibilidade de institucionalização de uma entidade responsável pela gestão de mudanças, ela sugere dois níveis de articulação da comissão, nomeadamente, o nível macro, representado pela UTRESP e o nível micro, a ser constituído pelas instituições (ministérios).

No plano macro, este órgão seria constituído pelos domínios institucionais estratégicos e/ou concorrentes à estabilidade e continuidade funcional das instituições, a destacar o órgão que superintende tecnicamente a gestão de documentos e arquivos, os recursos humanos, as finanças e o património. Nesse caso, considerando ser a única instituição arquivística até o momento, é recomendável que o AHM (acompanhado de outras entidades afins) assuma a superintendência do domínio arquivístico no processo.

A mesma lógica seria observada a nível institucional. Nesse sentido, conforme ilustra a figura 3, por exemplo, no caso específico dos documentos e arquivos teríamos as unidades documentais como articuladoras desse processo nas instituições afetadas pela reforma. A relação entre o plano macro e institucional seria de complementaridade, ou seja, as instituições podem se apropriar das diretrizes emanadas a nível macro e adaptá-las ao cenário específico de mudanças.

Figura 3: Procedimentos para gestão arquivística em contextos de mudança institucional



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Ainda no contexto das propostas da EGRSP, é interessante considerar a ideia de um centro de informação da reforma. Um órgão deste gênero, além de preservar a história da administração pública, serviria como guardião da lógica que fundamenta as mudanças institucionais, sistematizando o conhecimento sobre as reformas do setor público.

Nos termos das propostas aqui avançadas, entendemos que o centro de informação da reforma, longe de ser uma instituição como tal, este configura-se uma unidade orgânica subordinada tecnicamente a uma instituição arquivística, no caso o AHM e, igualmente estaria administrativamente subordinado à instituição que superintende a administração pública.

Em termos objetivos, esta unidade passaria a conservar projetos, balanços, pesquisas sobre os processos de reforma no setor público como forma de sistematizar informações e conhecimentos dentro de uma perspectiva de uso histórico e estratégico da sociedade e do poder estatal, respectivamente. O Estado passaria a dispor de um conjunto de conhecimento que lhe permitiriam avaliar as reformas antecedentes, visando identificar as fragilidades e potencialidades latentes. Nessa conformidade, o governo adquire subsídios informacionais suficientes para delinear e operar futuras reformas com uma visão estratégica sobre as instituições em particular e a administração pública em geral.

Esta abordagem não só permite que os processos de reforma sejam verdadeiros momentos de superação qualitativa das instituições, como também reafirma a informação, mediante a gestão de documentos, como o suporte de continuidade administrativa e o pilar da Administração Pública.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa foi motivada pelo interesse em compreender como a Administração Pública moçambicana enquanto palco de recorrentes transformações estruturais e funcionais, tem articulado a gestão dos seus acervos arquivísticos, tendo em vista a continuidade administrativa das instituições. Para viabilizar a pesquisa nesses termos foram considerados como campo empírico os domínios institucionais da agricultura e da pesca entre o período de 1994 a 2025. Este exercício analítico implicou considerar diversas dimensões teóricas, assim como empíricas, enquanto construção do caminho em direção aos objetivos definidos pela pesquisa.

A consideração desse pressuposto conduziu-nos a conceber o Estado como uma categoria analítica teoricamente enquadrada na perspectiva relacional de Poulantzas (2000), cuja compreensão demandou um desdobramento teórico-conceitual com vista a compreendê-lo no âmbito da sua relação com a Administração Pública enquanto sua forma de organização, e os documentos de arquivos enquanto instrumento de ação reflexiva e programática na sua relação com a sociedade. Nessa ordem de raciocínio, a pesquisa afunilou-se em direção à descrição empírica do Estado moçambicano, sob o ponto de vista do seu percurso histórico, sua configuração político-administrativa e sua relação com os arquivos, tendo em conta as dinâmicas que ocorreram na sua “materialidade institucional” (Poulantzas, 2000). Foi possível evidenciar nesse sentido, o papel estratégico dos arquivos e do arquivista para a consolidação das reformas, bem como para a garantia da estabilidade, continuidade e eficiência dos órgãos públicos.

Pôde-se constatar a partir de autores como Forquilha (2009) e Massimaculo, Namuholopa e Oliveira (2021) que a Administração Pública moçambicana, configura-se um campo de manifestação do poder político, onde a cada ciclo governamental tende a sofrer reestruturações institucionais enquanto articulação do “princípio do Estado e o princípio do mercado” (Santos, 2006, p. 345). Este processo por sua vez leva a movimentação de funções e competências e, até, a extinção de órgãos públicos. No caso dos domínios aqui estudados, foi possível notar recorrentes alterações nas suas estruturas e funções, parte delas reflexo da configuração político-administrativa do Estado, como também produto de representações do poder político-partidário que ascende à gestão estatal.

Observou-se que o fato de o Estado moçambicano ter se formado e estruturado sob um prisma centralizador da administração, estabeleceu um simbolismo institucional em que os arquivos são concebidos na perspectiva de uso custodial. Nessa configuração, o sigilo

institucionalizou-se como uma regra impregnada nas práticas administrativas, subvertendo o acesso aos arquivos de um direito inerente à transparência pública numa exceção condicionada à vontade dos sujeitos institucionais. Sob essa configuração, os arquivos tendem a ser orientados sem o devido respaldo técnico-arquivístico necessário para a sua consolidação enquanto área de conhecimento a nível do país.

De forma conclusiva pode-se considerar que os processos de reforma administrativa das instituições públicas em Moçambique demonstram lacunas significativas na legislação em relação à gestão de documentos de arquivos em contextos de mudanças institucionais. Tanto a legislação institucional como a arquivística não são claras quanto a reorientação dos documentos e arquivos das instituições e/ou funções alvos da reestruturação, o que revela certo nível de fragilidade no controle dos documentos e arquivos desses órgãos, comprometendo à *priori* a continuidade e eficiência administrativa esperada nas novas estruturas e serviços públicos. Esta negligência pelos documentos de arquivos, enquanto parte integrante para a continuidade administrativas das instituições, pode ser interpretada nos seguintes termos:

1. Os processos de reformas administrativas nas instituições do Estado moçambicano orientam-se exclusivamente por interesses de ordem política, o que justifica as sucessivas mudanças institucionais durante os processos de transição governamental. As reformas operadas nos domínios da agricultura e das pescas, mais que provar esse entendimento, mostram uma tendência de mudanças institucionais desarticulada com a ideia da continuidade e eficiência administrativa;
2. Em consequência de ser um processo exclusivamente político, os processos de reestruturação institucional ocorrem à margem de um compromisso formal com a eficiência, transparência ou melhoria dos serviços públicos, cristalizando a priori um desinteresse institucional na salvaguarda da continuidade administrativa;
3. Nota-se uma renovação dos mecanismos de centralização do uso e acesso aos documentos, na medida em que a legislação legitima os gabinetes de ministros a responsabilidade de gestão e controle dos documentos, numa perspectiva de uso pessoal por parte das lideranças ministeriais. Essa abordagem explicita o entendimento de que os documentos estão ao serviço das lideranças do que das necessidades institucionais;
4. A legislação que opera as reestruturações institucionais pouco aborda sobre a reorientação dos documentos, ficando estes subentendidos na dimensão de “meios materiais”. A legislação que regula a organização e funcionamento das instituições

aborda os documentos de arquivos numa perspectiva operacional, onde o seu enquadramento nos processos administrativos se limita ao registro de expediente, etc.;

5. A legislação arquivística não aprofunda sobre os mecanismos de gestão de documentos no âmbito da reestruturação administrativa. Esta aborda o tema de forma superficial, sem considerar as especificidades e nuances de cada processo de mudança institucional. Essa realidade abre espaço para interpretações subjetivas e ambíguas.

Estas fragilidades propiciam uma negligência sistêmica do patrimônio documental arquivístico, posto que as premissas axiológicas que fundamentam a sua gestão - a destacar a eficiência, transparência e melhoria dos serviços públicos - não constituem-se pressupostos da mudanças operadas pelos governos. Nesses termos, os recursos informacionais deixam de ser vistos como elementos estratégicos para a estabilidade, continuidade e melhoria dos serviços prestados à sociedade, tornando-se periféricos aos processos de mudança institucionais. Portanto, a tradição de uso patrimonial da informação, aliada às fragilidades no âmbito arquivístico (em particular no contexto das reformas), expõe um cenário administrativo propício à descontinuidades funcionais das suas estruturas.

A legislação institucional tende a circunscrever os documentos de arquivo ao plano meramente operacional, reduzindo a sua gestão a um mero conjunto de procedimentos instrumentais como a classificação documental, registro de entrada e saída da correspondência, aplicação do Sistema Nacional Arquivos do Estado, etc. Fora desta abordagem os arquivos não tem um enquadramento institucional sugestivo à existência de unidades documentais ou serviços arquivísticos propriamente ditos.

Essa falta de clareza, tanto a nível da legislação institucional que orienta as mudanças, como a nível das normas arquivísticas expõe a fragilidade do Estado em relação à gestão dos seus documentos e arquivos em contextos de reestruturação administrativa, o que pode levar as instituições a optarem pela indiferença na gestão destes recursos informacionais, e em casos extremos pela eliminação indiscriminada dos mesmos.

Se por um lado esta fragilidade arquivística pode-se considerar reflexo da indiferença institucional sobre a gestão dos serviços arquivísticos, por outro, é preciso considerar como reflexo de um problema ainda maior. A ausência de políticas públicas arquivísticas sustentam uma visão empírica na organização arquivística por parte das instituições. A falta de um comprometimento formal das iniciativas de reforma operadas pelos governos denuncia um processo que a priori não identifica-se com o ideal das reformas assumido pelo Estado, no qual a continuidade administrativa, a eficiência e melhoria dos serviços públicos são assumidos como parte dos seus objetivos.

Nesse sentido, podemos considerar que a falta de uma atenção sobre a reorientação dos arquivos, longe de ser um problema institucional, precisa ser entendido no âmbito dos contextos político-administrativos em que os usos informacionais assumem características patrimoniais, onde os arquivos são encarados como recurso de construção e manutenção do poder simbólico (Bourdieu, 1989) das lideranças institucionais em detrimento dos interesses institucionais.

Em face deste diagnóstico, a pesquisa assume um contributo, tanto no plano teórico como no plano empírico. No plano teórico o estudo oferece uma contribuição ao evidenciar os documentos de arquivo como recursos estratégicos indispensáveis para a continuidade funcional das instituições e, sobretudo, fontes informacionais que permitem projetar e executar reformas de forma eficiente e sustentável, na medida em que partiria de evidências informacionais sobre os órgãos alvos desse processo. De igual modo, ao propor a formulação de diretrizes arquivísticas para a gestão dos documentos em momentos de mudança institucional, a pesquisa aponta para a necessidade de o campo arquivístico considerar e ampliar a sua contribuição teórico-prática no desenvolvimento da Administração Pública, particularmente no âmbito das reformas administrativas e sua relação com a continuidade e descontinuidade funcional dos órgãos. Esta articulação para além de evidenciar o caráter interdisciplinar da área, permite sua consolidação como uma ciência social aplicada.

Sob o ponto de vista prático, ao avançar com propostas para a formulação de diretrizes de gestão de documentos em contextos de reestruturação institucional, entendemos que o estudo contribui para a resolução dos problemas identificados, dentre elas a lacuna normativa voltada a reorientação e proteção dos acervos arquivísticos das instituições afetadas pela reforma como mecanismo de assegurar que a transição administrativa não resulte em perda de informações estratégicas à continuidade funcional dos órgãos públicos, bem como a memória da administração, a qual coincide com a memória social em determinado período da sua história.

É nosso entendimento que as orientações sobre a gestão dos documentos em contextos de mudança de estruturas públicas devem estar expressas nos instrumentos legais que formalizam as mudanças. Devendo fundamentar-se legal e tecnicamente a nível das normativas arquivísticas para o estabelecimento das diretrizes gerais, considerando as especificidades e nuances de cada processo, conforme o estabelecido por Duchein (1992). Assim, no ato de mudanças institucionais, os arquivos seriam contemplados como recursos estratégicos, tanto quanto outros.

Sob esse prisma, o arquivista emergirá como um ator central para a materialização desse processo. Através dos seus conhecimentos técnicos sobre o “princípio da proveniência funcional” e sua capacidade interpretativa sobre os contextos e objetivos das mudanças, o arquivista não forneceria apenas informações estratégicas para tomada de decisões, como auxiliaria na interpretação desses dados, subsidiando diretamente os projetos de reestruturação e contribuindo para o alcance dos objetivos traçados.

Ao retomarmos a questão norteadora desta pesquisa, a qual procurou compreender de que maneira o quadro legislativo moçambicano (arquivística e institucional) regula a gestão de documentos de arquivos durante as reformas administrativas, tendo em vista a mitigação da descontinuidade funcional das instituições, a análise de dados permitiu-nos concluir que a legislação é omissa quanto a reorientação dos documentos de arquivo. Concretamente, verificou-se a ausência de diretrizes formalmente estabelecidas tendo em vista a salvaguarda do patrimônio documental arquivístico durante os processos de reestruturação administrativa.

A análise sugere que estas lacunas resultam de uma cadeia correlativa de fragilidades a nível da legislação, pois, se por um lado o Sistema Nacional de Arquivo (SNAE) aborda a questão de forma bastante superficial, sem considerar a profundidade e as nuances adstritas ao fenômeno de mudanças administrativas, por outros, este não estabelece os mecanismos técnicos concretos para orientar tal ação por si definida como “avaliação e recolhimento de acervos” para as instituições que assumem as funções (Moçambique, 2018).

As evidências apontam a necessidade de aprimoramento da legislação arquivística moçambicana, no sentido de contemplar os processos de reforma administrativa de forma mais aprofundada e técnica, considerando as especificidades dos casos; a elaboração de instrumentos guias para que sirvam de orientação às instituições públicas na gestão dos seus documentos e arquivos em contextos de mudança institucional; inclusão dos arquivos como ativos institucionais a serem considerados no ato de mudanças e, contemplar o arquivista em processos de reestruturação institucional como um ator importante para orientar a dimensão arquivística resultante das reformas administrativas.

Ainda que a pesquisa tenha respondido à questão norteadora, chegamos a esta fase conscientes de que este estudo, de forma alguma esgota a discussão sobre a temática em questão. A consciência de que a produção da ciência é um processo dialético contínuo - no qual respostas iniciais podem gerar novas questões, leva-nos a “concluir” que esta dissertação expõe outros caminhos de pesquisa que podem ser trilhados a partir de outras perspectivas de questionamento.

A percepção de um campo arquivístico fortemente instrumentalizado por agenda político-governamental, abre espaço para compreender o real papel dos atores arquivísticos neste país, considerando o processo histórico-informacional do Estado e a sua relação com a memória institucional enquanto uma narrativa oficial.

Ademais, identificamos a relevância de futuras pesquisas sobre o papel teórico e prático do campo da Arquivologia no desenvolvimento estratégico do setor público, considerando, sobretudo, quanto a continuidade e descontinuidade dos projetos do Estado. Tais estudos, permitiriam ampliar o diálogo teórico-epistemológico com outras áreas como Administração Pública e Ciência Política, consolidando a importância da gestão arquivística na eficiência e qualidade dos serviços públicos. Contudo, estas considerações nos permitem concluir que a resposta à nossa pergunta de partida vem acompanhada de novos questionamentos passíveis de serem explorados em futuras pesquisas.

8. REFERÊNCIAS

ABRAHAMSSON, H. **Aproveitando a oportunidade**: espaço de manobra numa Ordem Mundial em transformação, o caso de Moçambique. Maputo: CEEI/ISRI: Padrigu, 2001.

ALBUQUERQUE, A. C.; SOUTO, D. V. B. Acerca do princípio da proveniência: apontamentos conceituais. **Ágora: Arquivologia em debate**, [S. l.], v. 23, n. 46, p. 14–44, 2013. Disponível em: <https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/425>. Acesso em: 9 set. 2025.

AMADE, J. S. **Política agrária e qualidade institucional na governação dos investimentos na agricultura na Província de Gaza**: análise da adequabilidade do programa SUSTENTA para a integração dos agricultores familiares (2020-2022). 2023. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Eduardo Mondlane, Maputo. 2023. Disponível em: <http://www.repositorio.uem.mz:8080/xmlui/handle/258/1068>. Acesso em: 21 fev. 2026.

BARRIOS, D. J. A. S. As relações internacionais da construção do Estado em Moçambique: pós-independência, guerra civil e transições políticas. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 17, n. 2, p. 1285, 2022. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1285>. Acesso em: 24 out. 2025.

BARTALO, L.; MORENO, N. A. (org.). **Gestão em Arquivologia: abordagens múltiplas**: Londrina, EDUEL, 2008.

BELLOTTO, H. L. **Arquivos permanentes** : tratamento documental. [S. l.] São Paulo: FGV, 2004.

BENITES, L. F. R. A governamentalização do Estado contemporâneo: uma cartografia dos mecanismos estatais de controle. **Sociologias**, n. 12, p. 274–303, 2004. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5496>. Acesso em: 6 nov. 2025. Acesso em: 06 nov. 2025.

BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri, SP: Manole, 2003.

BEUREN, I. M. (org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 76-97.

BOURDIEU, P. Espírito de Estado: Gênese e estrutura do campo burocrático. *In*: BOURDIEU, P. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papyrus, 2008.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BUSSOTTI, L.; ABRÃO BALOI, J. O processo da descentralização em Moçambique: entre avanços e recuos. **Análise Social**, [S. l.], v. 59, n. 252, p. e2146, 2024. DOI: 10.31447/202146. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/analisesocial/article/view/36503>. Acesso em: 18 mar. 2026.

BUSSOTTI, L.; ABRÃO, B. J. O processo da descentralização em Moçambique: entre avanços e recuos. *Análise Social, [S. l.]*, v. 59, n. 252, p. e2146, 2024. DOI: 10.31447/202146. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/analisesocial/article/view/36503>. Acesso em: 29 jan. 2026.

CABRAL, D.; CAMARGO, A. R. **História administrativa e arquivos: teoria e metodologia**. Belo Horizonte: Fino Traços, 2025.

CABSELA, C. P. **Proteção de dados pessoais em Moçambique: uma questão arquivística**. Marília: Universidade Estadual Paulista (Unesp), 24 out. 2025. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11449/316298>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CAMARGO, A. M. A. Os arquivos e a pesquisa histórica. *Revista Histórias Públicas, [S. l.]*, v. 1, n. 2, p. 22–47, 2023. Disponível em: <https://revista.uemg.br/historiaspublicas/article/view/8291>. Acesso em: 12 ago. 2025.

CAMPOS, D. H. C.; LADEIRA, L. C.; RODRIGUES, R. V. A. (Des)Continuidade administrativa e democracia: transição governamental em um contexto democrático. **Cadernos da Escola do Legislativo, [S. l.]**, v. 19, n. 31, p. 55–78, 2019. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/cadernos-ele/article/view/13>. Acesso em: 13 mars. 2026.

CARLI, D. T.; FACHIN, G. R. B. A lei de acesso à informação e a gestão de documentos. **Biblios (Peru)**, v., n. 66, 2017. Disponível em: <https://cip.brapci.inf.br/download/63453>. Acesso em: 24 out. 2025.

CASTELLS, M. *Sociedade em rede*. 8 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, M. M.; CASTRO, M.B. M.; CASTRO, M.A. Princípio da eficiência da administração pública: qualidade de serviços prestados à sociedade. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, ano 2017, n. 113, 16 out. 2017. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/principio-da-eficiencia-da-administracao-publ>. Acesso em: 16 out. 2025.

CAU, H. S. **A construção do Estado em Moçambique e as relações com o Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/30619>. Acesso em: 22 ago. 2025.

CAVALCANTE, P. *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. Brasília: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**, 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/319333777>. Acesso em: 11 jan. 2026.

CEPIK, M. Direito à informação: situação legal e desafios. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-15, mar. 2000. Disponível em: <https://professor.ufrgs.br/marcocepi/files/cepi - 2000 - direito informacao - ip.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2026.

CISTAC, G. O Direito Administrativo em Moçambique. *In*: WORKSHOP ON ADMINISTRATIVE LAW, 2009, Maputo. **Proceedings [...]** Maputo: Konrad Adenauer Foundation: Rule of Law Program for Sub-Saharan Africa, 2009. Disponível em: [https://www.kufunda.net/publicdocs/Gilles%20Cistac%20-%20Direito%20Administrativo%20em%20Mocambique%20-%202009%20\(1\).pdf](https://www.kufunda.net/publicdocs/Gilles%20Cistac%20-%20Direito%20Administrativo%20em%20Mocambique%20-%202009%20(1).pdf). Acesso em: 17 fev. 2026.

COOK, T. Archival science and postmodernism: new formulations for old concepts. **Archival Science**, v. 1, p. 3–24, 2001. Disponível em: <https://rdcu.be/e918G>. Acesso em: 11 fev. 2026.

COOK, T. Arquivos pessoais e arquivos institucionais: para um entendimento arquivístico comum da formação da memória em um mundo pós-moderno. **Revista Estudos Históricos**, 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/2062>. Acesso em: 12 fev. 2026.

COOK, T. Entrevista - Terry Cook (PORTUGUÊS). InCID: **Revista de Ciência da Informação e Documentação**, Ribeirão Preto, Brasil, v. 3, n. 2, p. 142–156, 2012. **Disponível em:** <https://revistas.usp.br/incid/article/view/48658>. Acesso em: 23 out. 2025.

COOK, T. **O conceito de fundo arquivístico**: teoria, descrição e proveniência na era pós-custodial. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/arquivos%20pdf/lancamentos-1/conceito_de_fundo.pdf. Acesso em: 6 nov. 2025.

CUNNINGHAM, A.; MILLAR, L.; REED, B. Peter J. Scott and the Australian ‘series’ system: its origins, features, rationale, impact and continuing relevance. **Comma**, v. 2012, n. 1, p. 121-144, 2012.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EdUSP, 2012.

DELMAS, B. **Arquivos para quê?**: textos escolhidos. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2010.

DINGWALL, G. Modelo do ciclo vital em modelo do continuum: uma visão das concepções de organização arquivística desde o período do pós-guerra. *In*: EASTWOOD, T.; MACNEIL, H. (org.). **Correntes atuais do pensamento arquivístico**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2017. p. 205-230.

DJIVE, Â. I. **Guerra civil em Moçambique**: um olhar entre as zonas rurais no sul de Moçambique, com o caso de Marracuene (1977-1992). 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em História) – Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2024. Disponível em: <http://monografias.uem.mz/bitstream/123456789/4469/1/2024%20-%20Djive%2c%20%20c3%82ngela%20II%20addio%20.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2026.

DOUGLAS, J. Ideias em evolução sobre o princípio da proveniência. *In*: EASTWOOD, T.; MACNEIL, H. (org.). **Correntes atuais do pensamento arquivístico**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017. p. 47-74.

DUCHEIN, M. **A colaboração entre os serviços administrativos e os arquivos**. Rio de Janeiro: Arquivos e Administração, 1959.

DUCHEIN, M. O respeito aos fundos em arquivística: princípios teóricos e problemas práticos. **Arquivo & Administração**, v. 10-14, n. 2, 1986. Disponível em: <https://cip.brapci.inf.br/download/49818>. Acesso em: 10 de set. 2025.

FADUL, E; SOUZA, A. R. Políticas de reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2005. **Anais [...]** Disponível em: http://arquivo.anpad.org.br/eventos.php?cod_evento=1&cod_evento_edicao=9&cod_edicao_s_ubsecao=30&cod_edicao_trabalho=102. Acesso em: 12 fev. 2026.

FORQUILHA, S. C. Reformas de descentralização e redução da pobreza num contexto de Estado neo-patrimonial: um olhar a partir dos conselhos locais e OIIL em Moçambique. *In*: CONFERÊNCIA DO IESE, 2., 2009, Maputo. **Anais [...]**. Maputo: IESE, 2009, Disponível em: https://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/GrupoIII/Descentralizacao_Conselhos_Locais_FORQUILHA.pdf. Acesso em: 24 out. 2025.

FORQUILHA, S. C. Remendo novo em pano velho: o impacto das reformas de descentralização no processo da governação local em Moçambique. *In*: CONFERÊNCIA INAUGURAL DO IESE, 2014, Maputo. **Anais [...]**. Maputo: IESE, 2014, Disponível em: https://www.iese.ac.mz/lib/publication/Forquilha_Salvador_RemendoNovoEmPanoVelho.pdf. Acesso em: 24 out. 2025.

GABARDO, E. **Eficiência e legitimidade do estado**: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri, SP: Manole, 2003.

GIDDENS, A. **Estado-Nação e a Violência**: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico. São Paulo: EdUSP, 2001.

GÓMEZ, M. N. G de. Prefácio. *In*: JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999. p. 17 - 20. Disponível em: https://static.s123-cdn-static-d.com/uploads/5643536/normal_617006d355db9.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

GONZÁLEZ, J. A. M.; MANGUE, M. V. **Perfil profissional na área de ciência da informação em Moçambique**. 2014. Relatório (Pós-Doutorado em Ciência da Informação) – Faculdade de Filosofia e Letras, Universidade de Salamanca; Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.uem.mz/handle/258/840?mode=full>. Acesso em: 22 fev. 2026.

GOULART, S. **Patrimônio documental e história institucional**. São Paulo: Associação de Arquivistas de São Paulo, 2002.

GUAMBE, E. A situação administrativa colonial: que efeitos sobre a municipalização pós colonial?. *In*: GUAMBE, E. **Renegociar a centralidade do Estado em Moçambique**. Maputo: África, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/books.africae.3602>. Acesso em: 24 out. 2025.

HEREDIA HERRERA, A. **Archivística general: teoría y práctica**. 2. ed. Sevilla: Diputación Provincial de Sevilla, 1987.

HEREDIA HERRERA, A. **El Principio de Procedencia y los otros principios de la Archivística**. São Paulo: Associação Brasileira de Arquivistas de São Paulo, 2003.

HURLEY, C. Problems with provenance. **Archives & Manuscripts**, v. 23, n. 2, p. 234-259, 1 Nov. 1995. Disponível em: <https://publications.archivists.org.au/index.php/asa/article/view/8503>. Acesso em: 12 fev. 2026.

IACOVINO, L. Os arquivos como arsenais de responsabilidade. *In*: EASTWOOD, T.; MACNEIL, H. (org.). **Correntes atuais do pensamento arquivístico**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2017. p. 261-292.

INDOLFO, A. C. Gestão de documentos: uma renovação epistemológica no universo da arquivologia. **Arquivística.net**, v. 3, n. 2, 2007. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/50444>. Acesso em: 21 fev. 2026.

JARDIM, J. M. A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 2013. **Anais [...]** XIV Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciência da Informação, 2013. Disponível em: <https://cip.brapci.inf.br/download/184815>. Acesso em: 17 fev. 2026.

JARDIM, J. M. A lei de acesso à informação pública: dimensões político-informacionais. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 2012. **Anais [...]** XIII Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciência da Informação, 2012. Disponível em: <https://cip.brapci.inf.br/download/181085>. Acesso em: 14 fev. 2026.

JARDIM, J. M. A Pesquisa em Arquivologia: um Cenário em Construção. *In*: VALENTIM, M. L. P. (ed.). **Estudos avançados em Arquivologia**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012, p. 135 - 153. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/2012.978-85-7983-266-6>. Acesso em: 23 set. 2025.

JARDIM, J. M. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006). *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 2008. **Anais [...]** IX Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciência da Informação, 2008. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/180386>. Acesso em 25 fev. 2026.

JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: EdUFF, 1999. Disponível em: https://static.s123-cdn-static-d.com/uploads/5643536/normal_617006d355db9.pdf. Acesso em: 21 out. 2025.

JARDIM, J. M.; SILVA, S. C. A.; NHARRELUGA, R. S. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 14, n. 1, 2009. Disponível em:

<https://doi.org/10.1590/S1413-99362009000100002>. Acesso em: 24 out. 2025.

KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. Pesquisa documental: considerações sobre conceitos e características na pesquisa qualitativa. **Revista Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 23, n. 2, p. 307–327, jul./dez. 2015. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/280924900_Pesquisa_Documental_consideracoes_sobre_conceitos_e_caracteristicas_na_Pesquisa_Qualitativa_Documentary_Research_consideration_of_concepts_and_features_on_Qualitative_Research. Acesso em: 18 set 2025.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. 15. ed. São Paulo: Perspectiva, 2013.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LOBATO, A. **Evolução administrativa e económica de Moçambique**: República Portuguesa - Ministério do Ultramar, 1957. (Estudos Moçambicanos).

LOURAU, R. **A análise institucional**. Petrópolis: Vozes, 1995.

MACAMO, E.; NEUBERT, D. When the post-revolutionary state decentralizes: the reorganization of political structures and administration in Mozambique. **Cadernos de Estudos Africanos**, 2003. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/2664>. Acesso em: 18 fev. 2026.

MACIE, G. C.; CABSELA, C. P.; NHARRELUGA, R. S. A classificação e o acesso à informação em Moçambique. InCID: **Revista de Ciência da Informação e Documentação**, Ribeirão Preto, v. 11, n. 2, p. 4–22, 2020. <https://www.revistas.usp.br/incid/article/view/156709>. Acesso em: 14 ago. 2025.

MACIEL, M. L.; ALBAGLI, S (org.). **Informação, conhecimento e poder**: mudança tecnológica e inovação social. 2011.

MARQUES, M. S. O Estado como relação social: consequências teórico-analíticas da (re)leitura relacional. **Sociedade e Estado**, v. 38, n. 3, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/kBdf87RwGwzxxG7qtRYwGNP/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 06 nov. 2025.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 130, p. p. 42–53, 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em: 16 mar. 2026.

MASSIMACULO, A.; NAMUHOLOPA, Ó. M.; OLIVEIRA, D. D. Desafios da democratização em Moçambique (1990-2014): uma análise crítica da geopolítica nacional. **Contemporânea**: revista de sociologia da UFSCar, São Carlos, v. 11, n. 2, 2021. Disponível em: <https://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/751>. Acesso em: 24 out. 2025.

MATEUS, D. L.; MANGUE, M. V.; MOLA, H. D. Perfil profissional em documentação e informação em Moçambique. **Revista Científica da UEM**: série ciências da educação, Maputo, v. 10, n. 3, p. 66-73, mar. 2023. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/371226974>. Acesso em: 22 fev. 2026.

MATEUS, R. O Consenso de *Washington* e as propostas do Banco Mundial para a reforma do Estado em perspectiva política (1989 – 1997). In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 18., 2015, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: ANPUH, 2015.

MATIAS-PEREIRA, J. Governança no setor público: foco na melhoria da gestão, transparência e qualidade dos serviços públicos. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 46., 2022, **Anais [...]**. Maringá: ANPAD, 2022. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/120/approved/6e0917469214d8fbd8c517dcdc6b8dcf.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2026.

MELO, J. H.; VIEIRA, A. A. N.; DIAS, G. A. A organização do conhecimento arquivístico: o princípio da proveniência e o sistemismo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 2014. **Anais [...]** XV Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciência da Informação, 2014. Disponível em: <https://cip.brapi.inf.br/download/185926>. Acesso em: 13 de set. 2025.

MINAYO, M. C. de.; DESLANDES, S. F. GOMES, R. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes. 2009.

MOÇAMBIQUE. Decreto Presidencial nº 15/2015, de 25 de março. Define as atribuições e competências do Ministério da Agricultura e Segurança Alimentar. **Boletim da República: Publicação Oficial da República de Moçambique**, nº 24, Série I, 25 de mar. 2015. Disponível em: https://www.masa.gov.mz/wp-content/uploads/2017/12/Decreto-15_2015_atribuicoes_masa.pdf. Acesso em: 06 nov. 2025.

MOÇAMBIQUE. Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público (CIRESP). **Estratégia da Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública 2012 - 2025**. Maputo: CIRESP, 2012.

MOÇAMBIQUE. Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público (CIRESP). **Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001 - 2011**. Maputo: CIRESP, 2001.

MOÇAMBIQUE. Conselho de Ministros. Plano de Ação para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014. Maputo: [s. n.], 2011.

MOÇAMBIQUE. Constituição (1975). Constituição da República de Moçambique. Publicada no **Boletim da República**, Publicação Oficial da República Popular de Moçambique, Maputo, n. 51, Série I, 22 jun. 1975. Disponível em: <https://www.ts.gov.mz/wp-content/uploads/2023/09/Constituicao-da-Republica-Popular-de-Mocambique-de-1975.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2025.

MOÇAMBIQUE. Constituição (1990). Constituição da República de Moçambique. **Boletim da República: Publicação Oficial da República de Moçambique**, Maputo, n. 44, Série I, de 2 de nov. 1990. Disponível em: <https://econstitucional.org.mz/wp-content/uploads/2023/12/ConstituicaodaRepublicadeMocambique1990.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2025.

MOÇAMBIQUE. Constituição (2004). Constituição da República de Moçambique. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, nº 51, Série I, 22

de dezembro de 2004. Disponível em:

<https://files.diariodarepublica.pt/1s/1930/07/15600/13071312.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2025.

MOÇAMBIQUE. Constituição (2004). Constituição da República de Moçambique. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República Popular de Moçambique, Maputo, n. 51, Série I, 22 de dez. 2004. Disponível em:

<https://cconstitucional.org.mz/wp-content/uploads/2023/12/ConstituicaodaRepublicadeMocambique-2004.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2025.

MOÇAMBIQUE. Decreto n. 33/92, de 26 de outubro de 1992. Institui o Sistema Nacional de Arquivos. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, n. 43, Série I, 26 out. 1992. Disponível em:

<https://cedimo.gov.mz/index.php/documentos-e-arquivos-do-estado/legislacao?task=document.viewdoc&id=126>. Acesso em: 07 nov. 2025.

MOÇAMBIQUE. Decreto n. 36/2007, de 27 de agosto. Altera o Sistema Nacional de Arquivos para o Sistema Nacional de Arquivos do Estado (SNAE). **Boletim da República**, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, n.º 34, Série I, 27 ago. 2007.

MOÇAMBIQUE. Decreto n. 84/2018, de 26 de dezembro. Aprova a revisão do Sistema Nacional de Arquivos do Estado (SNAE) e revoga o Decreto n. 36/2007, de 27 de agosto. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, n. 252, p. 2-35, Série I, 26 dez. 2018. Disponível em:

https://kupdf.net/download/decreto-n-84-2018-de-26-de-dezembro-snae_63cfa51ce2b6f5c87742e6ae_pdf. Acesso em: 07 nov. 2025.

MOÇAMBIQUE. Decreto n.º 1/75, de 27 de julho de 1975. Cria e define as tarefas e funções que cabem a cada ministério. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República Popular de Moçambique, Maputo, n.º 1, Série I, 27 de jul. 1975.

MOÇAMBIQUE. Decreto Presidencial 83/83, de 29 de dezembro. Define as competências da Secretária de Estado das Pescas. **Boletim da República**. Publicação Oficial da República Popular de Moçambique, Maputo, n.º 52, Série I, 29 de dez. 1983. Disponível em:

<https://archive.gazettes.africa/archive/mz/1983/mz-government-gazette-series-i-supplement-dated-1983-12-29-no-52.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2025.

MOÇAMBIQUE. Decreto Presidencial n.º 1/2000, de 17 de janeiro. Extingue e cria novas instituições. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, n.º 2, Série I, 17 de jan. 2000. Disponível em:

<https://archive.gazettes.africa/archive/mz/2000/mz-government-gazette-series-i-supplement-no-4-dated-2000-06-28-no-26.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2025.

MOÇAMBIQUE. Decreto Presidencial n.º 1/2015, de 16 de janeiro. Extingue e cria novos ministérios. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, n.º 5, Série I, 16 de jan. 2015. Disponível em:

https://www.agricultura.gov.mz/wp-content/uploads/2017/12/Decreto-1_2015_16_Janeiro.pdf. Acesso em: 06 nov. 2025.

MOÇAMBIQUE. Decreto Presidencial n.º 1/2020, de 17 de janeiro. Extingue e cria ministérios. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, n.º 11, Série I, 17 de jan. 2020. Disponível em:

<https://archive.gazettes.africa/archive/mz/2020/mz-government-gazette-series-i-dated-2020-01-17-no-11.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2025.

MOÇAMBIQUE. Decreto Presidencial nº 1/2025, de 16 de janeiro. Extingue Ministérios e Secretarias de Estado e cria Ministérios. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, nº 12, Série I, 16 jan. 2025. Disponível em: <https://archive.gazettes.africa/archive/mz/2025/mz-government-gazette-series-i-supplement-dated-2025-01-16-no-12.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2025.

MOÇAMBIQUE. Decreto Presidencial nº 10/2000, de 23 de maio. Define as atribuições e competências do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, nº 20, Série I, 23 de maio. 2000. Disponível em: <https://archive.gazettes.africa/archive/mz/2000/mz-government-gazette-series-i-supplement-no-2-dated-2000-05-23-no-20.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2025.

MOÇAMBIQUE. Decreto Presidencial nº 13/2005, de 4 de fevereiro. Extingue e cria novos ministérios. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, nº 5, Série I, 4 de fev. 2005. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/cd_ppi/pastas/governacao/educacao/legislativo/documentos_oficiais/suplemento.pdf. Acesso em: 01 nov. 2025.

MOÇAMBIQUE. Decreto Presidencial nº 2/94, de 21 de dezembro. Extingue e cria novos ministérios, **Boletim da República**, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, nº 51, Série I, 21 de dez. 1994. Disponível em: <https://archive.gazettes.africa/archive/mz/1994/mz-government-gazette-series-i-dated-1994-12-21-no-51.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2025.

MOÇAMBIQUE. Decreto Presidencial nº 24/2005, de 27 de abril. Define as atribuições e competências do Ministério da Agricultura. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, nº 17, Série I, 27 de abr. 2005. Disponível em: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/moz66179.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2025.

MOÇAMBIQUE. Decreto Presidencial nº 44/78, de 9 de dezembro. Cria a Secretaria de Estado das Pescas. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República Popular de Moçambique, nº 147, Série I, 9 de dez. 1978.

MOÇAMBIQUE. Decreto Presidencial nº 7/95, de 26 de dezembro. Define os objetivos, atribuições e competências do Ministério da Agricultura e Pescas. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, nº 51, Série I, 26 de dez. 1995.

MOÇAMBIQUE. Lei 4/2019, de 31 de Maio. Estabelece os princípios, as normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, nº 105, Série I, 31 de maio. 2019.

MOÇAMBIQUE. Lei n. 12/1979, de 12 de dezembro. Protege o segredo do Estado. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República Popular de Moçambique, Maputo, nº. 109, p. 330, Série I, 12 dez. 1979.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 5/1978 de 22 de abril. Regulamenta as funções, tarefas, composição e funcionamento dos Governos Províncias. **Boletim da República**. Publicação Oficial da República Popular de Moçambique, Maputo, nº 48, Série I, 22 de abr. 1978.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 6/1978 de 22 de abril. Extingue todos corpos administrativos coloniais: Câmaras Municipais e Juntas Locais, e os Serviços de Administração Civil. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República Popular de Moçambique, Maputo, nº 48, Série I, 22 de abr. 1978.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 7/1978, de 22 de abril. Cria os Conselhos Executivos das Assembleias Distritais e Conselho Executivos das Assembleias de Cidade. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República Popular de Moçambique, Maputo, nº 48, Série I 22 de abr. 1978.

MOÇAMBIQUE. MINISTÉRIO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIAS E ENSINO SUPERIOR. Estatísticas e Indicadores do Ensino Superior em Moçambique - 2022. Disponível em: https://mctes.gov.mz/wp-content/uploads/2023/12/Livro-de-Estatisticas-e-Indicadores-do-Ensino-Superior-em-Mocambique-versao_2022.pdf. Acesso em: 11 fev. 2026.

MOÇAMBIQUE. Resolução nº 46/2006, de 26 de dezembro. Aprova a Estratégia de Gestão de Documentos e Arquivos do Estado. **Boletim da República**, Publicação Oficial da República de Moçambique, Maputo, nº 51, Série I, 26 de ago. de 2006.

MOTTA, L. E. **Poulantzas e o seu diálogo com Foucault**: Direito, Estado e Poder, 2009. Disponível em:

<https://marxismo21.org/wp-content/uploads/6coloquio/GT%203%20-%20MARXISMO%20E%20CIENCIAS%20HUMANAS/mesa%204%20-%20Marxismo%20e%20direito/Poulantzas%20e%20o%20seu%20di%20logo%20com%20Foucault..%20Direito,%20Estado%20e%20.pdf#:~:text=Este%20artigo%20tem%20como%20objetivo%20mostrar%20o%20di%20C3%A1llo,livro%20O%20Estado%20C%20o%20Poder%20e%20o%20Socialismo.> Acesso em: 20 jul. 2025.

MUNDET, J. R. C. **Manual de arquivística**. Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 2003.

MURILLO, M. V. **Administración de documentos y archivos**: planteos para el siglo XXI. 3. ed. Buenos Aires, 2008.

NASCIMENTO, M. F.; SILVA, H. T. Reformas administrativas do Estado: o caso da reestruturação promovida na Secretaria de Desenvolvimento Social de Minas Gerais. **Revista do Serviço Público**, v. 71, p. 264–283, 2020. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5991>. Acesso em: 16 out. 2025.

NHARRELUGA, R. S. A dimensão informacional do estado moçambicano à luz dos programas governamentais. **Ponto de Acesso**, v. 3, n. 1, 2009. Disponível em: <https://cip.brapci.inf.br/download/81699>. Acesso em: 06 mar. 2025.

NHARRELUGA, R. S. **O Estado e a construção da ordem arquivística em Moçambique (1975-2010)**. 2014. Tese (Doutorado em História, Política e Bens Culturais) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/e6050cbc-f595-4a03-87e9-f39e20bee500/full>. Acesso em: 12 nov. 2025.

NHARRELUGA, R. S. **O Governo eletrônico em Moçambique**: uma reflexão sobre políticas públicas de informação. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Universidade Estadual Fluminense, Niterói, 2006. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/33064>. Acesso em: 23 set. 2025.

NHARRELUGA, R. S. O projeto de Sistema Nacional de Arquivos em Moçambique e o desafio na estruturação da área. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 132–159, 2020. DOI: 10.19132/1808-5245271.132-159. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/EmQuestao/article/view/102781>. Acesso em: 13 mar. 2026.

NOGUEIRA, F. A. **Continuidade e descontinuidade administrativa em governos locais**: fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/2423>. Acesso em: 7 fev. 2026.

NYAKADA, V. P. **Lógica administrativa do Estado Moçambicano (1975-2006)**. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/4872>. Acesso em: 24 out. 2025.

PAES, M. L. **Arquivo**: teoria e prática. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

PINHEIRO, M. M. K. Estado informacional: implicações para as políticas de informação e de inteligência no limiar do século XXI. **Varia História**, v. 28, n. 47, p. 61–77, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/vh/a/jkhSSFJLRFBK7TdkwQY87wR/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 07 nov. 2025.

PINTO, N. G. M.; CORONEL, D. A. Eficiência e eficácia na administração: proposição de modelos quantitativos. **Revista UNEMAT de Contabilidade**, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.30681/ruc.v6i11.1727>. Acesso em: 24 out. 2025.

PORTUGAL. Decreto nº 18570, de 8 de julho de 1930. Aprova o Ato Colonial, em substituição do título V da Constituição da República Portuguesa. **Diário do Governo**, Publicação Oficial da República de Portugal, nº 156, Série I, 8 jul. 1930.

PORTUGAL. Decreto nº 21001, de 14 de março. Reorganiza os serviços Agência Geral das Colônias. **Diário do Governo**, Publicação Oficial da República de Portugal, nº 62, Série I, 14 mar. 1932. Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/gratuitos/1s/1932/03/06200.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2025.

PORTUGAL. Decreto nº 21988, de 15 de dezembro de 1932. Regulamenta os serviços da Agência Geral das Colônias. **Diário do Governo**, Publicação Oficial da República de Portugal, nº 293, Série I, 15 dez. 1932. Disponível em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/1932/12/29300/24632470.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2025.

PORTUGAL. Direção-Geral de Arquivos. **Orientações para gestão de documentos de arquivo no contexto de uma reestruturação da administração central de Estado**. 2. ed. rev. e atual. Lisboa: DGARQ, 2012. Disponível em:

arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2024/06/2012-Orientacoes_ACE-v11-1.pdf
Acesso em: 20 ago. 2025.

PORTUGAL. Lei 2066, de 27 de junho de 1953. Promulga a lei orgânica do Ultramar português. **Diário do Governo**, Publicação Oficial da República de Portugal, nº 135, Série I, 27 jun. 1953. Disponível em:
<https://files.diariodarepublica.pt/1s/1953/06/13500/08770892.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2025.

PORTUGAL. Lei nº 1913, de 23 de dezembro de 1935. Regulamenta as bases relativas às atribuições do Conselho do Império Colonial. **Diário do Governo**, Publicação Oficial da República de Portugal, nº 117, Série I, 23 dez. 1935. Disponível em:
<https://files.diariodarepublica.pt/1s/1935/05/11700/07210721.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2025.

POSSAMAI, A. J. **Informação como fundamento da capacidade estatal e da democracia**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2015. Disponível em:
<https://arquivofee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/20150921informacao-como-fundamento-da-capacidade-estatal-e-da-democracia.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2025.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais. *In*: REIS, L. **O Arquivo e a Arquivística: evolução histórica**. Évora: Universidade de Évora, 2006. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/28130981_O_Arquivo_e_a_Arquivistica_evolucao_historica. Acesso em: 2 fev. 2026.

RITA-FERREIRA, A. **Fixação portuguesa e história pré-colonial de Moçambique**. Lisboa: Instituto de Investigação Científica Tropical - Junta de Investigações Científicas do Ultramar. Lisboa, 1982.

ROUSSEAU, J. Y.; COUTURE, C. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998.

SAL & CALDEIRA ADVOGADOS. **Evolução Constitucional na República de Moçambique**. Maputo: SAL & Caldeira, 2014. Disponível em:
https://www.rets.epsvj.fiocruz.br/sites/default/files/arquivos/biblioteca/evolucao_constitucional_na_republica_de_mocambique.pdf. Acesso em: 6 nov. 2025.

SAMPAIO, T. H. Colonização e emigração: Portugal e seu Império Ultramarino (1822-1974). *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 1., 2015, Marília. **Anais [...]**. Marília: Unesp/FFC, 2015. Disponível em:
<https://www.marilia.unesp.br/Home/Eventos/2015/iseminariointernacionalpos-graduacaoemcienciassociais/5.-thiago-henrique-sampaio.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

SANTOS, B. S. **A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

SCHELLENBERG, T. R. **Arquivos modernos**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

- SCHMIDT, C. M. S. **Arquivologia e a construção do seu objeto científico: concepções, trajetórias, contextualizações**. 2012. 345 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-02072013-170328/publico/ClarissaMSSchmidt_revisada.pdf. Acesso em: 11 mar. 2026.
- SECCHI, L. *et al.* Reforma administrativa no Brasil: passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 83, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/82430>. Acesso em: 14 fev. 2026.
- SILVA, A. M. da.; RIBEIRO, F.; RAMOS, J.; REAL, M. L. **Arquivística: teoria e prática de uma ciência da informação**. Porto: Edições Afrontamento, 2002.
- SILVA, C. G. O papel da arquivística na gestão da qualidade das organizações. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE ARQUIVOS, BIBLIOTECAS, CENTROS DE DOCUMENTAÇÃO E MUSEUS, 2., Maputo, 2008. **Anais [...]** Disponível em: https://www.academia.edu/5121065/O_Papel_da_Arquiv%C3%ADstica_na_Gest%C3%A3o_da_Qualidade_das_Organiza%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: 31 ago. 2025.
- SILVA, L. K. R.; RANGEL, T. R. (org.). **Informação e Memória: Perspectivas em movimento**. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <http://ridi.ibict.br/handle/123456789/1244>. Acesso em: 24 out. 2025.
- SILVA, M. P. R.; LIMA, A. F. L. O princípio da eficiência na gestão pública brasileira: uma análise de suas contribuições nos serviços destinados à sociedade. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 9, n. 4, p. 138–151, 2023. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/9106>. Acesso em: 13 fev. 2026.
- SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. Unidade 2 - Pesquisa científica. *In*: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 24 out. 2025.
- SIMIONE, A. A. A Modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. **Revista Brasileira de Administração Política**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 121, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15587>. Acesso em: 24 out. 2025.
- SIMIONE, A. A. Dinâmicas do contexto político e administrativo na construção da administração pública em Moçambique. **Foco**, v. 8, n. 2, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.28950/1981-223x_revistafocoadm/2015.v8i2.154. Acesso em: 20 set. 2025.
- SOARES, A. P. A.; PINTO, A. L.; SILVA, A. M. da. O paradigma pós-custodial na arquivística. **Páginas a&b: arquivos e bibliotecas**, [S. l.], p. 22–39, 2015. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/ojs/index.php/paginasab/article/view/996>. Acesso em: 17 out. 2025.
- SOUTH AUSTRALIA. State Records. **Managing information assets during administrative change: guideline**. State Records, 2022. Disponível em: https://archives.sa.gov.au/_data/assets/pdf_file/0011/828965/Managing-Official-Records-During-Administrative-Change-Guideline-November-2025.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

SPINK P. K.; CLEMENTE, R.; KEPPKE, R. Governo Local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. **Revista de Administração**, São Paulo, 34, 1, 61-69, 1999. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/spink_-_governo_local_o_mito_da_descentralizacao_e_as_novas_praticas_de_governanca.pdf. Acesso em: 17 fev. 2026.

SPINK, P. K. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, n. 13, p. 7-13, 1987. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/spink_-_continuidade_e_descontinuidade_.pdf. Acesso em: 11 fev. 2026.

SPINK, P. K.; CLEMENTE, R.; KEPPKE, R. **Continuidade e descontinuidade administrativa**: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiro. Relatório de pesquisa FGV/EAESP/NPP; n. 60, 2001. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/3016>. Acesso em: 3 fev. 2026.

TEMBE, O. E.; WAETE, R. Z. A sociedade da informação e o profissional de informação em Moçambique. *In*: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. 2004, Coimbra. **Anais [...]** Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/RanitoWaete.pdf>. Acesso em 14 fev. 2026.

TOGNOLI, N. B. **A contribuição epistemológica canadense para a construção da arquivística contemporânea**. 2010. 119 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/93669>. Acesso em: 21 out. 2025.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Editora UNESP, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9788539302871>. Acesso em: 14 jul. 2025.

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE. Escola de Comunicação e Artes. **Curso de Licenciatura em Arquivística**. Maputo: UEM, 2026. Disponível em: <https://eca.uem.mz/arquivistica/>. Acesso em: 22 fev. 2026.

VIRTON. P. **Os dinamismos sociais**: iniciação à sociologia. Paris: Moraes, 1968.

WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. *In*: CAMPOS, E. (org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 15-28.

APÊNDICES

Apêndice A - Diretrizes de Reforma do Setor Público

Dimensão de Análise	Indicador de verificação na Legislação	Base Legal	Enquadramento	Base Legal	Enquadramento
1 Continuidade Administrativa	A - Transferência de acervos está expressamente prevista em caso de reestruturação?	EGRSP 2001 -2011	<ol style="list-style-type: none"> 1. A Reforma tem como características essenciais: adoção de uma agenda dinâmica, sem que se alterem seus princípios básicos; 2. Continuidade para além de cada período de mandato de governo (p. 8-9); 3. Formação dos quadros da UTRESP e dos <i>'focal points'</i> dos ministérios na gestão do processo de mudança (p. 43); 4. Implantação de sistemas de gestão, de informação e de formação de pessoal (p. 18); 5. Organizar e assegurar o funcionamento de um Centro de Informação da Reforma do Setor Público e garantir a sua actualidade (p. 33) 	ERDAP 2012 - 2025	<ol style="list-style-type: none"> 1. Continuidade: Gestão documental e conhecimento, Memória institucional (p. 40); 2. Consolidação da base regulamentar, funcional e humana e da gestão de conhecimento, assegurando a continuidade e memória institucional [...] (p. 42); 3. Promover a continuidade do serviço público (p. 54); 4. Criar uma base regulamentar, documental e de permanência e continuidade da Admin. Pub, de modo a que mudando as pessoas não se perca o conhecimento sobre a forma de trabalhar no setor público (p. 75) 5. Transferência de funções e recursos associados (p. 65); 6. Garantir a integração e partilha de dados e conhecimento entre setores (p. 54);
	B - Há previsão legal para o respeito à Proveniência e organicidade dos arquivos?				
	C - Existe a proibição de dispersão ou eliminação sem autorização formal?				
	D - Acesso compartilhado aos arquivos e bases de dados entre as instituições envolvidas na reestruturação?				
2 Eficiência Pública	A - Há vinculação explícita da gestão documental à melhoria da eficiência ou do desempenho público?	EGRSP 2001 -2011	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melhorar o processo de formulação, tomada de decisões e monitoria técnica das políticas públicas (p. 25); 2. Melhorar a ação governativa e reduzir a prevalência das práticas corruptas do sector público (p. 30); 3. Melhorar formas de atendimento dos beneficiários e contribuintes do sistema de segurança social (p. 38). 	ERDAP 2012 - 2025	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestão documental e conhecimento (p. 40); 2. Introdução de sistemas de informação de âmbito nacional como forma de promover o aumento de eficiência interna [foco na tecnologia] (p. 22); 3. [...] desenvolver sistemas de gestão que garantam maior flexibilidade e disponibilidade da informação, bem como, maior eficiência e eficácia dos organismos da Admin. Pub (p. 84)
	B - Está estabelecido o prazo para a transferência de arquivos em caso de mudança institucional?				
3 Gestão e Partilha de Documentos e Arquivos	A - Atualização ou criação imediata do Quadro de Classificação e/ou Tabela de Temporalidade após mudanças institucionais?		Nada relacionado foi constatado	ERDAP 2012 - 2025	Nada relacionado foi constatado

4 Transparência Pública	A- Há exigência de publicação obrigatória do inventário dos acervos transferidos?	EGRSP 2001 - 2011	[...] Informação sobre o uso de fundos públicos pelos cidadãos, em especial os que tenham uma relação de financiamento ou de benefício com os mesmos (p. 28)	ERDAP 2012 - 2025	Consolidar a implementação dos sistemas de gestão de documentos e arquivos na Admin. Pub [...], promovendo a gestão do conhecimento e o acesso à informação por parte dos funcionários e da sociedade (p.
	B - O Acesso Público está referenciado ou salvaguardado?				

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Apêndice B - Acesso à informação e Funcionamento dos Serviços Públicos

Dimensão de Análise	Indicador de verificação na Legislação	Base Legal	Enquadramento	Base Legal	Enquadramento
1 Continuidade Administrativa	A - Transferência de acervos está expressamente prevista em caso de reestruturação?	Lei 34/2014, de 31 de Dez - Lei do Direito à Informação	Nada relacionado foi constatado	Decreto 30/2001, de 15 de Out. - Normas de Funcionamento dos Serviços de Admin. Pública	Nada relacionado foi constatado
	B - Há previsão legal para o respeito à Proveniência e organicidade dos arquivos?				
	C - Existe a proibição de dispersão ou eliminação sem autorização formal?				
	D - Acesso compartilhado aos arquivos e bases de dados entre as instituições envolvidas na reestruturação?				
2 Eficiência Pública	A - Há vinculação explícita da gestão documental à melhoria da eficiência ou do desempenho público?	Lei 34/2014, de 31 de Dez - Lei do Direito à Informação	Nada relacionado foi constatado	Decreto 30/2001, de 15 de Out. - Normas de Funcionamento dos Serviços de Admin. Pública	1. O processo administrativo deve ser célere, de modo a assegurar a economia e a eficácia das decisões (Art. 11); 2. Decorridos dez anos sobre a data do último documento [...], far-se-á a sua remessa aos arquivos intermediários (Art. 95); 3. Decorridos dez anos de permanência nos arquivos intermediários, os documentos serão objeto de uma avaliação com vista a determinar-se o seu destino (Art. 96)
	B - Está estabelecido o prazo para a transferência de arquivos em caso de mudança institucional?				
3 Gestão e Partilha de Documentos e Arquivos	A - Atualização ou criação imediata do Quadro de Classificação e/ou Tabela de Temporalidade após mudanças institucionais?		Nada relacionado foi constatado		Todas as instituições devem ter um classificador de informações de acordo com as suas especificidades [...] (Art. 84)

4 Transparência Pública	A- Há exigência de publicação obrigatória do inventário dos acervos transferidos?		1. Máxima divulgação da informação; 2. Transparência da actividade das entidades públicas e privadas; 3. O acesso à informação implica que os órgãos [...] publiquem e divulguem documentos de interesse público sobre a organização, funcionamento de órgãos públicos e o conteúdo de eventuais decisões ou políticas que afetem direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos (Art. 9, nº 1), publicando através do [...] Boletim da República, meios de comunicação social, página da Internet e afixação em lugares de estilo (Art. 6, nº 3); 4. A Administração Pública aberta baseia-se na liberdade de acesso aos documentos e arquivos públicos, sem necessidade de o requerente demonstrar possuir interesse legítimo e direto no seu acesso [...] (Art. 10)	Decreto 30/2001, de 15 de Out. - Normas de Funcionamento dos Serviços de Admin. Pública	Os actos administrativos dos órgãos e de instituições da Admin. Pub, nomeadamente os regulamentos, normas e regras processuais, são publicados de tal modo que as pessoas singulares e coletivas possam saber antecipadamente, as condições jurídicas em que poderão realizar os seus interesses e exercer os seus direitos (Art. 7, nº 2)
	B - O Acesso Público está referenciado ou salvaguardado?				

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Apêndice C - Mudanças institucionais sob orientação governamental

Dimensão de Análise	Indicador de verificação na Legislação	Base Legal	Enquadramento	Base Legal	Enquadramento
1 Continuidade Administrativa	A - Transferência de acervos está expressamente prevista em caso de reestruturação?	Decreto Presidencial 2/1994, de 21 de Dez - Extingue o MINAG e cria o MAP - (1. ABCD)	As competências, funções, meios humanos, materiais e financeiros dos ministérios extintos transitam para os novos ministérios criados (Art. 4)	Decreto Presidencial 12/2005 de 1 de Fev - Extingue o MADER e cria o MINAG - (1. ABCD)	As competências, funções, meios humanos, materiais e financeiros transitam para os novos Ministérios criados (Art. 5)
	B - Há previsão legal para o respeito à Proveniência e organicidade dos arquivos?	Decreto Presidencial 1/2015 de 16 de Jan - Extingue o MINAG e cria o MASA - (1. ABCD)	As competências, funções, meios humanos, materiais e financeiros transitam para os novos Ministérios criados (Art. 4)	Decreto Presidencial n.o 1/2025 de 16 de Jan - Extingue o MADER e cria o MAAP - (1. ABCD)	As atribuições, competências, meios humanos, materiais e financeiros, transitam para os novos ministérios (Art. 3)
	C - Existe a proibição de dispersão ou eliminação sem autorização formal?				
	D - Acesso compartilhado aos arquivos e bases de dados entre as instituições envolvidas na reestruturação?				
2 Eficiência Pública	A - Há vinculação explícita da gestão documental à melhoria da eficiência ou do desempenho público?	Decreto Presidencial 2/1994, de 21 de Dez - Extingue o MINAG e cria o MAP - (2. AB; 3.A; 4. AB)	Nada relacionado foi constatado	Decreto Presidencial 12/2005 de 1 de Fev - Extingue o MADER e cria o MINAG - (2. AB; 3.A; 4. AB)	Nada relacionado foi constatado
	B - Está estabelecido o prazo para a transferência de arquivos em caso de mudança institucional?				
3 Gestão e Partilha de Documentos e Arquivos	A - Atualização do Plano de Classificação e/ou Tabela de Temporalidade de documentos após mudança institucional?	Decreto Presidencial 1/2015 de 16 de Jan - Extingue o MINAG e cria o MASA - (2. AB; 3.A; 4. AB)	Nada relacionado foi constatado	Decreto Presidencial 1/2025 de 16 de Jan - Extingue o MADER e cria o MAAP - (2. AB; 3.A; 4. AB)	Nada relacionado foi constatado
4 Transparência Pública	A - Há exigência de publicação obrigatória do inventário dos acervos transferidos?	Decreto Presidencial 1/2015 de 16 de Jan - Extingue o MINAG e cria o MASA - (2. AB; 3.A; 4. AB)	Nada relacionado foi constatado		Nada relacionado foi constatado
	B - O Acesso Público está referenciado ou salvaguardado?				

Apêndice D - Enquadramento arquivístico das reformas

Dimensão de Análise	Indicador de verificação na Legislação	Base Legal	Enquadramento	Base Legal	Enquadramento	
1 Continuidade Administrativa	A - Transferência de acervos está expressamente prevista em caso de reestruturação?	Resolução 46/2006 de 26 de Dez - EGDAE	[...] introdução de reformas administrativas e normativas na gestão documental como forma de potenciar as instituições responsáveis pela organização dos Sistemas de Documentação, Registo e Arquivo da Administração Pública, em relação às exigências e desafios do presente e do futuro (nº 6).	Decreto n.º 84/2018 de 26 de Dez - SNAE	<p>1. Na extinção de qualquer instituição pública o seu acervo documental deve ser avaliado e recolhido para a instituição que assumir as funções da anterior;</p> <p>2. Os documentos de arquivo de uma instituição pública objeto de extinção são recolhidos para os arquivos de fase permanente, conforme a sua localização (Art. 29, nº 1, 2)</p> <p>3. Os órgãos e instituições [...], detendo a custódia de documentos que se encontrem nas [...] devem no quadro das normas estabelecidas, assegurar:</p> <p>a) A proteção e conservação da sua integridade, fidedignidade e autenticidade (Art. 25, a);</p>	
	B - Há previsão legal para o respeito à Proveniência e organicidade dos arquivos?					<p>2. Os processos de avaliação, selecção, transferência, recolha e eliminação de documentos de arquivos são determinados pelas tabelas de temporalidade (Art. 27, nº 1);</p>
	C - Existe a proibição de dispersão ou eliminação sem autorização formal?					Nada relacionado foi constatado
	D - Acesso compartilhado aos arquivos e bases de dados entre as instituições envolvidas na reestruturação?					
2 Eficiência Pública	A - Há vinculação explícita da gestão documental à melhoria da eficiência ou do desempenho público?		A gestão documental e a proteção especial de documentos e arquivos são da responsabilidade do Governo, enquanto instrumento chave de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento			

			científico e como elementos de prova e informação (nº 1)		
	B - Está estabelecido o prazo para a transferência de arquivos em caso de mudança institucional?		Nada relacionado foi constatado		Nada relacionado foi constatado
3 Gestão e Partilha de Documentos e Arquivos	A - Atualização do Plano de Classificação e/ou Tabela de Temporalidade de documentos após mudança institucional?	Resolução 46/2006 de 26 de Dez - EGDAE	Para além da legislação a ser revista, serão criados os seguintes instrumentos normativos fundamentais: Plano de Classificação de Documentos e Tabela de Temporalidade (nº 13, b, d)	Decreto n.º 84/2018 de 26 de Dez - SNAE	Nada relacionado foi constatado
4 Transparência Pública	A - Há exigência de publicação obrigatória do inventário dos acervos transferidos?		Criar a regulamentação que permita o acesso à informação, [...] que garantam, por um lado, a segurança da informação e, por outro, o seu acesso no quadro de uma sociedade de informação democrática (nº 9.4, a)		É permitido o acesso aos documentos depositados em Arquivos Públicos a todos os interessados, salvaguardando-se os princípios que regulam o segredo estatal e inviolabilidade da vida privada Art. 28, nº1)
	B - O Acesso Público está referenciado ou salvaguardado?				

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).