

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE
BIBLIOTECÁRIOS, ARQUIVISTAS E DOCUMENTALISTAS
GRUPO DE TRABALHO DE ARQUIVOS

2.º ENCONTRO NACIONAL DE
ARQUIVOS MUNICIPAIS

Montemor-o-Novo, 23 - 25 de Novembro de 1988

ACTAS



associação portuguesa
de bibliotecários arquivistas e documentalistas
LISBOA - 1992

Arquivos Municipais

Proposta de um Quadro de Classificação

JOSÉ MARIZ

I

A questão dos Arquivos Municipais tem vindo a ser objecto de um interesse crescente por parte de diversos grupos de opinião de uma forma ou de outra confrontados com a difícil situação em que aqueles desde sempre se encontraram: os arquivistas, com responsabilidades directas no sector, os historiadores, desejosos de terem à disposição fontes indispensáveis mas, na prática, inacessíveis, os particulares que, por simples dever de cidadania, assistem escandalizados à mutilação permanente de uma parte insubstituível do nosso património documental.

Tende por outro lado a generalizar-se a consciência da importância excepcional destes acervos documentais que, ainda que de cariz administrativo, alargam a sua informação a praticamente todos os aspectos da actividade das populações que enquadram. A instituição municipal constitui, de facto — e na realidade sempre constituiu, através das diferenças de regimes políticos — a base da organização administrativa portuguesa, a instância nuclear de enquadramento político e social da população organizada em comunidades. Enquanto repositórios da documentação municipal, estes arquivos são, assim, testemunhos únicos da vida dessas populações ao longo de séculos, para além de o serem da evolução da instituição que os gerou — uma das mais sólidas e constantes da história administrativa portuguesa.

Acresce que os Arquivos Municipais são muito mais do que os arquivos das Câmaras Municipais. Por variados motivos, que não cabe aqui desenvolver, eles têm acumulado ao longo do tempo uma grande variedade de fundos de proveniência diversa: fundos de outras autarquias (Juntas de Freguesia), de corpos administrativos extintos (Administração do Concelho, Provedorias, Juízo dos Orfãos), de Confrarias e Misericórdias, fundos pessoais e familiares, de associações, etc.

A importância destes conjuntos que mantêm, na sua diversidade, uma notável unidade de objecto, ao registarem as mais variadas informações sobre uma mesma população, ultrapassa em muito a do fundo camarário, completando-o, e abre aos arquivos municipais a possibilidade de se virem a tornar em terrenos de eleição para os novos campos de investigação histórica, nomeadamente a história local.

Estas características justificam plenamente as preocupações generalizadas sobre a questão dos arquivos municipais. Desde há muito que se ouvem justas queixas sobre a inexistência de uma política de arquivos a nível nacional, o abandono a que se encontra votada a maioria dos arquivos municipais, a falta de orientações, directrizes ou simples prescrições técnicas, a ausência de pessoal especializado e de formação. Essas preocupações foram crescendo, também, alimentadas pelo contraste entre a tradicional imobilidade do sector e o dinamismo que o novo poder local tem demonstrado em termos de iniciativa cultural.

Esta situação deprimente que mal esbocei, e que muitos dos presentes decerto dolorosamente conhecem, encontra-se hoje em vias de se modificar decisivamente.

Quando, há quatro anos, tentávamos chamar a atenção para o carácter urgente de uma intervenção global no domínio dos arquivos municipais — no Colóquio sobre Fontes da História Contemporânea Portuguesa (que constituiu, de resto, um marco importante neste processo, ao reunir pela primeira vez em Portugal arquivistas e historiadores para discutirem problemas comuns) — fazíamos-lo com aquela diminuta parcela de esperança que sempre se deposita em propostas públicas.

Nessa intervenção, propunhamos um Plano de Apoio à criação e organização dos Arquivos Municipais, distinguindo quatro frentes de actuação:

- a) o diagnóstico da situação existente na generalidade dos arquivos municipais portugueses;
- b) a definição de conceitos e normas mínimas indispensáveis para a criação de um arquivo municipal — definição institucional do arquivo, condições básicas de acondicionamento e preservação das espécies, normas de segurança, acessibilidade ao público;
- c) adopção de quadros de classificação adaptados aos fundos dos arquivos municipais e estabelecimento de regras tendentes à uniformização dos instrumentos de descrição;
- d) criação de um serviço de apoio aos arquivos municipais, capaz de ocorrer rápida e eficazmente às dificuldades das autarquias interessadas na organização dos respectivos arquivos.

Para além de desenvolvimentos pontuais — e muito se fez por esta via, geralmente por iniciativa do poder local — as condições para a implementação de um programa global de intervenção no sector da arquivística municipal só poderiam ser asseguradas por um organismo estatal vocacionado. A recente criação do Instituto Português de Arquivos, em Julho passado, tenta sem dúvida responder a esta necessidade, permitindo assegurar uma viragem decisiva na arquivística portuguesa e alimentar a esperança de uma transformação radical na situação alarmante que começámos por descrever.

O carácter de recém-nascido do IPA torna ainda prematuro o relato do trabalho já desenvolvido nas várias frentes de actuação que acabámos de referir. Do mesmo modo, a definição do papel e funções dos arquivos municipais, não apenas enquanto instituições isoladas, mas sobretudo como nós fundamentais de uma rede nacional de arquivos, constituindo uma preocupação fundamental do IPA, exige uma reflexão ponderada, incompatível com quaisquer urgências.

Por estes motivos, limitámos a nossa intervenção de hoje à discussão de um instrumento de normalização que se nos afigura prioritário e decisivo para a organização dos arquivos municipais: o quadro de classificação do fundo da Câmara Municipal.

Tem havido, recentemente, algumas tentativas para criar quadros de classificação aplicáveis a arquivos municipais. Uns foram criados para situações concretas, sendo marcados pelas urgências e exigências da gestão camarária no dia a dia, e mostrando, por isso mesmo, dificuldades em distinguir os conceitos de arquivo definitivo e arquivo corrente a pontos de ser incerto, num caso ou noutro, o estar-se perante um quadro de classificação do arquivo ou perante um «classificador de processos». Outros reflectem a escassez de informações sobre a evolução da administração municipal, impossibilitados de evitarem as armadilhas armadas por uma história complexa e mal conhecida.

O exemplo mais típico desta situação é o da documentação do Administrador do Concelho, magistrado administrativo de nomeação régia que congregou, a partir de 1835, as funções do Provedor do Concelho, por sua vez efémero herdeiro institucional (desde 1832...) do Provedor da Comarca. A extinção deste órgão da administração local, em 1927, fez entrar o respectivo arquivo na Câmara Municipal. A desorganização habitual fez o resto: os dois fundos, independentes, acabaram por se misturar e confundem hoje as tentativas de organização de muitos arquivos.

Do mesmo modo, a incorporação de outros fundos de proveniência diversa no arquivo municipal não implica a perda da sua identidade. Para todos eles, os problemas da classificação colocam-se independentemente dos do fundo da Câmara Municipal.

É a este último que a proposta de quadro classificativo que apresentamos hoje diz exclusivamente respeito. Outros quadros de classificação adequados às instituições que frequentemente vêm os seus fundos incorporados no arquivo municipal (Administração do Concelho, Juntas de Paróquia ou de Freguesia, Celeiros Comuns e Confrarias) estão em preparação e serão oportunamente apresentados.

Por outro lado, trata-se de um quadro de classificação destinado ao arquivo definitivo ou histórico, não contemplando, por isso, documentação de conservação temporária. A sua aplicação aos arquivos correntes, não sendo decerto problemática, exige a necessária adaptação, tanto mais quanto os sistemas de informação escrita das Câmaras Municipais tendem a complexificar-se e também a diversificar-se.

II

O quadro de classificação que propomos é um quadro de construção *a posteriori*: foi elaborado com base no estudo detalhado da evolução da instituição municipal desde o século XVI até às recentes transformações posteriores ao 25 de Abril de 1974.

A análise dessa evolução, se permitiu distinguir as várias fases por que passou a instituição ao longo dos séculos — nomeadamente a dependência alternada de regimes centralizadores e descentralizadores, autoritários e democráticos — fez ressaltar três características de permanência com reflexos decisivos na produção de documentação municipal:

- a) grande variedade de funções atribuídas às Câmaras Municipais;
- b) notável estabilidade da esmagadora maioria dessas funções, quer durante o período da monarquia absoluta, quer através das codificações administrativas desde 1832 até ao presente;
- c) incipiente estrutura orgânica ao longo de toda a história da instituição até à reforma dos serviços municipais de 1984-86.

As duas primeiras características não suscitam interrogações, inclusive por serem comuns às instituições municipais de outros países. A terceira merece uma breve justificação.

A administração municipal portuguesa tem sido sempre marcada por aquilo a que poderíamos chamar, com algum exagero, de hiper-presidencialismo. Até meados do século XIX não existem serviços diferenciados mas tão só funcionários «especializados» — o escrivão e o tesoureiro. As características destes cargos não

são suficientes, segundo nos parece, para definirem uma estrutura orgânica. Nem as reformas liberais nem as republicanas, estas pouco inovadoras em matéria de administração local, promovem a especialização de serviços ou a hierarquização de competências. Finalmente, o Código Administrativo de 1940 — que vigorou até 1974 — representa um tímido avanço nesse sentido. Considera, para além dos órgãos municipais (Conselho Municipal, Câmara Municipal e Presidente da Câmara), os «serviços municipais», onde se englobam, tradicionalmente, a Secretaria e a Tesouraria, e uma novidade de vaga designação — «Serviços especiais» — mas deixando-os em tal indefinição que os fazem incluir os «partidos» (médico, veterinário) — forma arcaica de serviço público prestado sob a forma de profissão liberal...

Será preciso esperar por 1984 para encontrarmos legislação que prescreve uma verdadeira estruturação de serviços municipais. O Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, obriga as Câmaras Municipais a fazerem aprovar, no prazo de dois anos, pelas respectivas Assembleias Municipais, uma estrutura orgânica e o correspondente organograma.

Foram estas características que nos levaram a optar por um quadro de classificação estruturado por critérios predominantemente funcionais. Evitaram-se assim escolhas provenientes de ajustamentos ou alterações de competências ao longo do tempo, tirando-se partido da estabilidade secular das funções municipais. A principal consequência desta opção foi, no entanto, a aplicabilidade deste quadro à documentação da generalidade das Câmaras Municipais entre, no mínimo, o século XVI e 1984.

Os casos de Lisboa e Porto merecem, neste particular, uma referência. Conhecem-se, desde sempre, disposições legais que os diferenciam dos restantes municípios, ao mesmo tempo que foram contemplados com regimes orgânicos muito antes de 1984.

Muito pouco sabemos ainda desta evolução. Por isso mesmo é prematuro afirmar-se a aplicabilidade de um quadro classificativo geral para todo o país às duas cidades. Tudo o que podemos dizer, de momento, é que não encontramos ainda motivos para que tal não aconteça, ainda que haja que proceder a algumas adaptações e, provavelmente, à adição de secções e sub-secções específicas.

No que respeita a todos os restantes Municípios, a adequação do quadro foi corroborada por duas vias complementares: para a documentação produzida entre o século XVI e 1940, testou-se a aplicabilidade do quadro às séries de cerca de uma dezena de arquivos, alguns dos quais organizámos pessoalmente (Serpa, Santiago do Cacém, Beja), e outros de que dispúnhamos dos inventários (Montemor-o-Novo, Sines, Barcelos, Grândola, Óbidos). Quanto à documentação posterior às

reformas administrativas subsequentes, utilizámos as listas de documentação municipal constantes da legislação relativa aos sistemas de contabilidade e tesouraria, de 1933, da circular da Direcção Geral da Administração Política e Civil sobre a inutilização de documentos camarários, de 1967, e da Portaria 503/86, de 9 de Setembro sobre os prazos mínimos de conservação dos documentos nos arquivos municipais.

Refira-se, finalmente, que os limites que definimos às garantias de aplicabilidade do quadro — o período 1984/86 — se justifica pela liberdade que o Dec. n.º 116/84 concedeu às Câmaras Municipais de estruturarem os seus serviços de acordo com as necessidades, permitindo assim uma certa variedade, ainda que ligeira, das estruturas orgânicas actuais. Mesmo assim, tomaram-se precauções tendentes a minimizar eventuais adaptações, analisando os organogramas de três Câmaras geograficamente dispersas (norte, centro e sul): concretamente, colocaram-se em sequência as funções que habitualmente se encontram reunidas nos departamentos ou divisões de serviços municipais.

III

Refiram-se apenas alguns detalhes técnicos na concepção do quadro. Trata-se de um quadro aberto e, ainda que se tenha pretendido contemplar a totalidade das funções, passadas e actuais, conserva-se a possibilidade de adicionar sub-secções, sem alterar a estrutura global.

Fez-se corresponder as secções aos órgãos do município e às grandes áreas funcionais, pouco susceptíveis de se modificarem, e as sub-secções às funções específicas, que podem assim ser acrescentadas dentro de cada secção.

Por motivos de legibilidade, secções e sub-secções deverão ser representadas por símbolos alfabéticos que deverão ser fixos, de modo a preservar a coerência das cotações entre arquivos. Os níveis inferiores (série, item e peça) serão numerados em sequência, de acordo com as existências de cada arquivo.

FUNDO
CÂMARA MUNICIPAL

Secções

- A — CONSTITUIÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO MUNICÍPIO
- B — ÓRGÃOS DO MUNICÍPIO
- C — SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS
- D — PATRIMÓNIO
- E — SERVIÇOS FINANCEIROS
- F — IMPOSTOS
- G — ELEIÇÕES
- H — FUNÇÕES MILITARES
- I — SEGURANÇA PÚBLICA
- J — JUSTIÇA
- K — CONTROLE DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS
- L — URBANISMO
- M — OBRAS
- N — SERVIÇOS URBANOS
- O — HABITAÇÃO
- P — SAÚDE E ASSISTÊNCIA
- Q — EDUCAÇÃO
- R — CULTURA
- S — DESPORTO
- T — TURISMO

A — CONSTITUIÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO MUNICÍPIO

Forais, leis e ordens régias, cartas precatórias, colecções de legislação, pautas.

B — ÓRGÃOS DO MUNICÍPIO

B/A — *Câmara Municipal*

Actas, minutas, resumos de deliberações. Constituição das vereações. Posturas, regulamentos, editais. Relatórios de gerência e planos de actividade.

B/B — *Presidente da Câmara*

A estrutura desta sub-secção pode variar de acordo com as diferentes soluções adoptadas pelas Câmaras nos respectivos organogramas: Gabinete de Apoio Pessoal, assessorias, Gabinete de Relações Públicas, serviços jurídicos e contencioso (transgressões administrativas, contra-ordenações, etc.)

Juntas de Freguesia. Associações de Municípios, Comissões de Coordenação Regional.

B/C — *Assembleia Municipal*

Actas, constituição, editais.

B/D — *Conselho Municipal*

Actas, constituição.

B/E — *Comissão Executiva*

Actas, constituição. Funcionou entre 1913 e 1926.

C — SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS

C/A — *Expediente*

Correspondência, ordens de serviço, requerimentos, atestados e certidões, informações e pareceres.

C/B — *Pessoal*

Concursos, processos cadastrais, contratos, nomeações, previdência social, disciplina.

C/C — *Taxas e Licenças*

Licenças de carácter administrativo, não envolvendo pareceres técnicos: uso e porte de arma, caça, canídeos, velocípedes, publicidade.

C/D — *Contencioso Fiscal*

Transgressões e execuções fiscais.

C/E — *Notariado Privativo*

As funções de notário foram incumbidas aos Secretários das Câmaras em 1832.

Notas, escrituras, relações para as Finanças, inventários.

C/F — *Arquivo*

Guias de transferência, instrumentos de busca.

D — PATRIMÓNIO

Tombos, inventários, arrendamentos, arrematações de rendas, baldios, foros de bens próprios.

Aquisição de bens. Seguros.

E — SERVIÇOS FINANCEIROS

E/A — *Contabilidade*

Receita e despesa, contas de gerência, autorizações de pagamento, empréstimos, etc.

E/B — *Tesouraria*

Livros caixa, balancetes, relações de descarga, etc.

E/C — *Aquisições e Aproveitamento*

Consultas ao mercado, etc.

F — IMPOSTOS

F/A — *Impostos Gerais*

Impostos cobrados por conta do Estado. Décimas, sisas, real d'água, etc.

F/B — *Contribuições Municipais*

Contribuição municipal directa, derramas, impostos indirectos, ad valorem, Comércio e Indústria, etc.

G — ELEIÇÕES

Recenseamentos eleitorais, Comissão dos 40 maiores contribuintes.

H — FUNÇÕES MILITARES

Ordenanças, quartéis, recenseamentos militares, Comissão de Recenseamento Militar.

I — SEGURANÇA PÚBLICA

Polícia.
Bombeiros.
Protecção Civil.

J — JUSTIÇA

Coimas e corridas.
Processos cíveis, cartas precatórias.
Recenseamento de Jurados.

K — CONTROLO DAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

K/A — *Estatística*

Mapas estatísticos. Recenseamentos da população.

K/B — *Agricultura*

Inquéritos agrícolas. Manifestos de produção. Apoios.

K/C — *Pecuária*

Manifestos de gado. Recenseamentos. Apoios.

K/D — *Indústria*

Extracção de inertes. Registo de minas.

K/E — *Comércio*

Vendedores ambulantes.
Licenças sanitárias.
Estiva camarária.

K/F — *Transportes*

Transportes particulares.

K/G — *Aferições*

L — URBANISMO

Planeamento e gestão urbana.

L/A — *Planos Directores e de Urbanização*

L/B — *Estudos e Projectos*

L/C — *Loteamentos*

L/D — *Expropriações*

L/E — *Obras Particulares*

Viabilidade, licenciamentos, construções clandestinas.

L/F — *Toponímia e Numeração Policial*

M—OBRAS

Construção de infraestruturas e gestão do equipámento e serviços afectados ao sector.

M/A—*Edificações Municipais*

M/B—*Rede Viária*

M/C—*Águas e Saneamento*

M/D—*Iluminação Pública*

M/E—*Oficinas e Parque de Máquinas e Viaturas*

N—SERVIÇOS URBANOS

Serviços prestados pela Câmara aos munícipes.

N/A—*Espaços Verdes*

N/B—*Mercados e Feiras*

N/C—*Matadouros*

N/D—*Protecção do Meio Ambiente*

N/E—*Limpeza e Higiene*

N/F—*Água e Saneamento*

N/G—*Cemitérios*

N/H—*Viação e Trânsito*

O—HABITAÇÃO

O/A—*Habitação*

Vistorias, obras compulsivas, habitações degradadas.

O/B—*Habitação Social*

Concursos para atribuição de fogos.

P—SAÚDE E ASSISTÊNCIA

P/A—*Expostos*

P/B—*Assistência à Maternidade*

P/C—*Hospitalização de Doentes Pobres*

P/D—*Serviços Hospitalares*

P/E—*Assistência Social*

Q — EDUCAÇÃO

- Q/A — *População Escolar*
- Q/B — *Transportes Escolares*
- Q/C — *Ensino Pré-Primário e Básico*
- Q/D — *Ensino Secundário e Superior*
- Q/E — *Ensino Profissional e Artístico*

R — CULTURA

- R/A — *Animação Cultural*
- R/B — *Bibliotecas*
- R/C — *Museus*
- R/D — *Arquivo Histórico*
- R/E — *Casa da Cultura*
- R/F — *Património Cultural*

S — DESPORTO

- S/A — *Recintos Desportivos*
- S/B — *Colectividades Desportivas e Recreativas*
- S/C — *Actividades Desportivas*

T — TURISMO

- T/A — *Equipamentos Turísticos*
- T/B — *Parques de Campismo*
- T/C — *Festas e Actividades Turísticas*