

O sistema nacional de arquivos em Portugal (1988–2014): breve análise

Jorge Janeiro

Arquivo Distrital de Évora

jorge.janeiro@adevr.dglab.gov.pt

Resumo

O presente estudo foi motivado pela necessidade de caracterizar o sistema nacional de arquivos implementado em Portugal desde 1988 até 2014. Procurou-se determinar o modelo de organização do sistema nacional de arquivos e quais as competências exercidas pelos diferentes intervenientes do setor público no sistema. Para este efeito estes foram identificados e, em alguns casos, categorizados. Posteriormente foram-lhes associadas as respetivas competências legais, os modelos organizacionais adotados e a sua responsabilidade na gestão do ciclo de vida dos documentos. Do cruzamento de informação resultam as seguintes considerações gerais: existe um sistema nacional de arquivos fragmentado entre o órgão de gestão nacional e os órgãos de gestão regionais, funcionando com total autonomia; o sistema nacional de arquivos e os dois sistemas regionais de arquivos adotaram modelos organizacionais próprios nas suas jurisdições; assistiu-se a uma tendência de criação de serviços centrais de arquivo nos departamentos governamentais nos três sistemas de arquivos; os órgãos de gestão continuam a apostar no modelo custodial para os objetos digitais mas, em relação à documentação em papel, este modelo tem vindo a ser abandonado pelo órgão de gestão nacional.

Palavras-chave: arquivos; sistema nacional de arquivos; sistema regional de arquivos; política arquivística.

The national archives system in Portugal (1988–2014): short analysis

Abstract

The present study was motivated by the need of characterizing the national archives system implemented in Portugal from 1988 till 2014. We have looked to know the model of organization of the national archives system and which competences are executed by the different public actors in the system. To this effect those were identified and, in some cases, categorized. Then have been associated to them their legal competences, the organizational models adopted by them and their responsibility in records management life cycle. From the cross breeding of information result the following general considerations: exists a national archives system devised between the national authority and the regionals authorities that function with total autonomy; the national archives system and the regionals archives systems adopted theirs owns organizational models in theirs jurisdictions; there was a tendency for creating central archives services in governmental departments in the three archive systems; the archives authorities continue investing in the custodial model for digital objects but, in relation to documentation in paper, this model has coming to be abandoned by the national authority.

Keywords: archives; national archives system; regional archives system; archives policy.

Introdução

No presente artigo vamos concentrar-nos nas mudanças mais significativas ocorridas no sistema nacional de arquivos ao nível da administração central do Estado (desde 1988) e ao nível das administrações regionais da Madeira (desde 1998) e dos Açores (desde 2007) até 2014.

Sistema nacional de arquivos: perspectiva evolutiva

O sistema nacional de arquivos é um conceito inserido no quadro legal português com a criação do Instituto Português de Arquivos (IPA) em 1988. De acordo com o Decreto-Lei n.º 152/88, de 29 de Abril, o IPA foi instituído com «o objectivo de planear e estabelecer um sistema nacional de arquivos, visando a coordenação e execução de uma política arquivística integrada». Todavia, não existiu a preocupação em definir com clareza o conceito de «sistema nacional de arquivos». A ênfase incidiu na coordenação da política arquivística nacional:

- No Decreto-Lei n.º 447/88, de 10 de Dezembro, alude-se aos «serviços que superintendem na política arquivística»;

- No Decreto-Lei n.º 121/92, de 2 de Julho, faz-se referência ao «organismo incumbido de promover a coordenação da política arquivística (...) designado por organismo coordenador»;
- O Decreto-Lei 106-G/92, de 1 de Junho, que operou a fusão da Torre do Tombo com o IPA, confere ao novo organismo a atribuição de «promover uma política arquivística nacional coordenada»;
- No Decreto-Lei n.º 16/93, de 23 de Janeiro, substitui-se o órgão coordenador pelo «órgão de gestão nacional dos arquivos» a quem cabe, naturalmente, «a execução da política arquivística nacional»;
- No Decreto-Lei 60/97, de 20 de Março, que cria o Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, volta-se a referir a promoção da «execução da política arquivística nacional».
- Só com o Decreto-Lei n.º 93/2007, de 29 de Março, que cria a Direção-Geral dos Arquivos (DGARQ), se recuperam os conceitos «órgão coordenador» e «sistema nacional de arquivos». Com este diploma a DGARQ passou a ser «a entidade coordenadora do sistema nacional de arquivos». A integração desta entidade na Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas (DGLAB) manteve a situação uma vez que, de acordo com o Decreto-Lei n.º 103/2012, de 16 de Maio, a DGLAB «tem por missão assegurar a coordenação do sistema nacional de arquivos».

Como a lei não define o que é o sistema nacional de arquivos propõe-se a seguinte definição: o sistema nacional de arquivos é composto pelos arquivos do país e pelo conjunto de outros elementos que participam na sua gestão e qualificação (leis, normas, orientações, procedimentos, órgão de coordenação, órgão consultivo, recursos, sistemas de arquivos). Atendendo a esta definição conclui-se pela existência de um sistema nacional de arquivos que difere da política arquivística nacional, entendida como o «conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidos pelo Estado direta ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, na área dos arquivos, que visam assegurar o cumprimento de determinados direitos e obrigações por parte do Estado ou de particulares». Como vimos, a política foi tendo preponderância no quadro legal em relação ao sistema.

O sistema nacional de arquivos é devedor de três percursos autónomos: o sistema de arquivos implementado no continente e os dois sistemas regionais consolidados ao longo das últimas décadas.

Um país, três sistemas: Estudo de caso

O sistema nacional de arquivos

A partir de 1988 o sistema nacional de arquivos sofreu várias reformas que o alteraram de forma estrutural. As principais inovações foram: a instituição de um serviço responsável pelo estabelecimento do sistema nacional de arquivos em 1988 e a sua elevação a órgão de gestão em 1993; a transferência das competências do órgão de gestão nacional

para os órgãos de gestão entretanto criados nas regiões autónomas; e o abandono do modelo custodial por parte do órgão de gestão nacional em favor das secretarias-gerais.

Atrás já ficou evidenciado o processo de criação do órgão de gestão nacional de arquivos pelo que nos concentramos agora na criação dos arquivos centrais nas secretarias-gerais como forma de ultrapassar a falência do modelo custodial centrado na Torre do Tombo demonstrado pelo diagnóstico aos arquivos intermédios da administração central (Pereira, 2003).

A Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, atribuiu às secretarias-gerais a coordenação e partilha de recursos nas áreas de suporte, como é o caso da gestão dos arquivos. E a Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de Abril, estabeleceu o modelo de reforma a implementar na Administração Pública, reforçando a ideia da criação de um sistema centralizado para evitar a dispersão de serviços de arquivo pelos ministérios. Criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto, o PRACE pretendia reestruturar a administração apostando na organização de serviços de partilha de funções e atividades comuns e a sua concentração nas secretarias-gerais, inclusivamente, a gestão da documentação de arquivo.

No artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro, estabeleceu-se o seguinte relativamente aos arquivos:

- Cabia aos secretários-gerais fixar o destino da documentação dos serviços extintos;
- Em caso de fusão e reestruturação, os arquivos seriam afetos aos organismos que passam a prosseguir as atribuições ou a exercer as competências transitadas, caso ainda sejam necessários;
- Os processos individuais dos trabalhadores seriam remetidos aos serviços a que estes tivessem sido afetos;
- No caso de transferência de arquivos para cuja consulta fosse necessário equipamento de consulta no serviço extinto, tal equipamento deveria ser juntamente transferido.

As leis orgânicas dos diferentes ministérios, publicadas em Outubro de 2006, atribuíam às secretarias-gerais a responsabilidade de proceder à recolha, tratamento, conservação e comunicação dos arquivos que deixassem de ser de uso corrente por parte dos organismos produtores, prevendo a criação de arquivos centrais geridos por novas unidades orgânicas. Formalizava-se a vontade de criar arquivos a nível ministerial em resposta ao esgotamento do anterior modelo de centralização da incorporação de documentos no Arquivo Nacional da Torre do Tombo (Penteado, 2006, p. 14-29).

O sistema regional de arquivos da Madeira

Através do Decreto-Lei 287/80, de 16 de Agosto, a Secretaria de Estado da Cultura transfere para a Região Autónoma da Madeira a superintendência do Arquivo Distrital do

Funchal contribuindo assim para a «concretização da autonomia no domínio cultural». Por sua vez, o Decreto Legislativo Regional 9/98/M, de 22 de Maio, constitui o Arquivo Regional da Madeira como o órgão de gestão dos arquivos da Região Autónoma da Madeira, cometendo-lhe todas as competências atribuídas ao órgão de gestão nacional dos arquivos pelo Regime Geral dos Arquivos e Património Arquivístico. O Decreto Legislativo Regional 26/99/M, de 27 de Agosto, veio regulamentar este diploma na parte relativa ao sistema de gestão de documentos na posse dos serviços e órgãos de governo da Região Autónoma da Madeira, assim como as formas de incorporação no arquivo definitivo público regional.

A acumulação de documentação nos serviços regionais conduziu à necessidade de publicação do Decreto Legislativo Regional 17/2001/M, de 29 de Junho, que veio estabelecer o regime de criação de arquivos intermédios a implementar nos serviços dependentes dos órgãos de governo da Região Autónoma da Madeira e organismos sob a sua tutela. Ficou então estatuído que, em todos os serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação daquele diploma, seria criado um arquivo central ou intermédio, responsável pela coordenação dos arquivos correntes ou administrativos de todos os organismos dependentes, na dependência direta do respetivo membro do Governo Regional e seria, em termos funcionais, equivalente a uma divisão ou direção de serviços.

A Madeira construiu um sistema regional de arquivos que viria a ser parcialmente seguido, tanto pelos Açores como pelo governo central, no que respeita à criação de arquivos centrais/intermédios nos departamentos governamentais com a função de gerir a documentação em fase semi-ativa. A gestão do ciclo de vida dos documentos baseado na teoria das três idades é respeitada, com uma rigorosa segregação de funções: cabe aos serviços produtores a gestão da fase ativa, aos arquivos intermédios a fase semi-ativa e ao Arquivo Regional da Madeira a fase inativa.

O sistema regional de arquivos dos Açores

A competência para a classificação de bens arquivísticos foi alocada à Secretaria Regional de Educação e Cultura através do Decreto Regional 13/79/A, de 16 de Agosto. Através do Decreto Regulamentar Regional n.º 13/81/A, de 19 de Fevereiro, o Governo Regional dos Açores regulamenta as atribuições dos três antigos arquivos distritais cuja responsabilidade de gestão havia recebido do Governo Central. Em 1988, através da Portaria N.º 31/1988 de 31 de Maio o Governo Regional, com o objectivo de resolver o problema do crescimento das massas documentais, autoriza «cada departamento governamental e por despacho do respectivo Secretário» a elaborar um mapa de prazos de conservação/destruição dos documentos.

O Decreto Regulamentar Regional N.º 13/2001/A, de 7 de Novembro, reorganizou os serviços externos na área da cultura cometendo às bibliotecas públicas e arquivos regionais, nomeadamente, as seguintes responsabilidades: Promover a execução da política

arquivística e biblioteconómica regional; incorporar a documentação das administrações central, regional e local e a de outras entidades; promover a qualidade dos arquivos enquanto recurso fundamental da actividade administrativa; exercer, em representação da Região, o direito de preferência na alienação de bens bibliográficos e arquivísticos de valor cultural.

Numa fase posterior, a região sentiu necessidade de concretizar em forma de lei o sistema regional de arquivos. O Decreto Legislativo Regional n.º 10/2007/A, de 20 de Abril de 2007, aprovou o Regime geral dos arquivos e do património arquivístico da Região Autónoma dos Açores e institucionalizou o sistema regional de arquivos composto por: comissão coordenadora para os arquivos da Região Autónoma dos Açores; arquivos da administração regional autónoma e da administração local; Arquivos Regionais, sediados em Angra do Heroísmo, Horta e Ponta Delgada. A principal inovação é a criação da comissão coordenadora para os arquivos da Região Autónoma dos Açores (CCARAA), enquanto órgão de gestão regional dos arquivos, cabendo-lhe propor a definição da política arquivística regional, o acompanhamento da sua execução e a ação fiscalizadora. Este órgão de gestão, cujas competências foram fixadas pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 10/2014/A, de 15 de Julho, no qual participam representantes da administração regional autónoma e local, partilha competências com os arquivos regionais ao nível da salvaguarda do património arquivístico regional¹. Destaca-se, ainda, o princípio da centralização dos arquivos num único organismo em cada entidade.

Breve análise ao sistema nacional de arquivos

Para permitir uma compreensão com maior clareza do sistema nacional de arquivos elaborou-se uma tabela que conjuga as competências e modelos organizacionais do sistema nacional de arquivos no setor público em Portugal.

| Organismo | Competências | Modelo Organizacional |
|---|--|--|
| Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas - Órgão de coordenação do sistema nacional de arquivos | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Coordenação do sistema nacional de arquivos² ➤ Superintendência técnica e normativa³ ➤ Auditoria aos sistemas de arquivo ➤ Prestação de apoio técnico às secretarias-gerais e outras entidades ➤ Promoção do desenvolvimento e qualificação da rede nacional de arquivos ➤ Salvaguarda do património arquivístico⁴ ➤ Prestação de serviços de preservação de património arquivístico digital e de custódia de informação digital ➤ Prestação de serviços de conservação, restauro e reprodução de documentos ➤ Prestação de serviços de pesquisa e consulta de objetos digitais | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Qualificação de sistemas de arquivo, salvaguarda, restauro e conservação de património arquivístico, custódia, preservação e disponibilização de objetos digitais e reprodução de documentos são <i>core-business</i> da DGLAB ➤ Múltiplas unidades orgânicas de arquivo especializadas |
| Direção-Geral do | ➤ Preservação da documentação | ➤ Incorporação, salvaguarda, |

| | | |
|---|---|--|
| <p>Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas – Arquivos dependentes⁵</p> | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaboração de instrumentos de descrição e pesquisa ➤ Prestação de serviços de consulta, reprodução, certificação e pesquisa ➤ Realização de averbamentos sobre documentação incorporada ➤ Promoção do conhecimento e da fruição do património arquivístico ➤ Prestação de serviços de consultoria e apoio técnico ➤ Realização de incorporações (obrigatórias⁶ e facultativas) de documentação | <p>tratamento e disponibilização do património arquivístico são <i>core-business</i> dos arquivos dependentes</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Pode haver várias unidades orgânicas especializadas em arquivo (Arquivo Nacional da Torre do Tombo) ou apenas uma unidade orgânica que assegura também algumas tarefas administrativas |
| <p>Comissão Coordenadora para os Arquivos da Região Autónoma dos Açores – Órgão de gestão do sistema regional de arquivos</p> | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Superintendência técnica e normativa ➤ Fiscalização aos sistemas de arquivo ➤ Prestação de serviços de apoio técnico ➤ Promoção da qualidade dos arquivos ➤ Salvaguarda do património arquivístico digital do Governo Regional ➤ Apoiar a formação em arquivo | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Qualificação de sistemas de arquivo, salvaguarda de informação digital são <i>core-business</i> da Comissão ➤ O órgão de gestão, no qual estão representadas as administrações regionais autónomas e locais e Assembleia Legislativa, é composto por 15 técnicos. O seu funcionamento permanente é assegurado por um Núcleo Operacional especializado em arquivos |
| <p>Bibliotecas Públicas e Arquivos Regionais dos Açores</p> | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Salvaguarda do património arquivístico ➤ Realização de incorporações⁷ (obrigatórias e facultativas) de documentação de conservação permanente ➤ Preservação da documentação ➤ Elaboração de instrumentos de descrição e pesquisa ➤ Prestação de serviços de consulta, reprodução, certificação e pesquisa ➤ Realização de averbamentos sobre documentação incorporada ➤ Promoção do conhecimento e da fruição do património arquivístico | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Incorporação, salvaguarda, proteção tratamento e disponibilização do património arquivístico são <i>core-business</i> dos arquivos regionais ➤ Em cada Biblioteca Pública e Arquivo Regional há uma unidade orgânica de arquivo (divisão) |
| <p>Arquivo Regional da Madeira – Órgão de gestão do sistema regional de arquivos</p> | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Coordenação do sistema regional de arquivos ➤ Superintendência técnica e normativa ➤ Fiscalização aos sistemas de arquivo ➤ Prestação de serviços de apoio técnico ➤ Promoção da qualidade dos arquivos ➤ Salvaguarda do património arquivístico ➤ Realização de incorporações (obrigatórias⁸ e facultativas) de documentação de conservação permanente ➤ Preservação da documentação ➤ Elaboração de instrumentos de descrição e pesquisa ➤ Prestação de serviços de consulta, | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Incorporação, salvaguarda, proteção tratamento, disponibilização do património arquivístico e a qualificação de sistemas de arquivo e são <i>core-business</i> do Arquivo Regional ➤ Várias unidades orgânicas de arquivo especializadas |

| | | |
|---|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> reprodução, certificação e pesquisa ➤ Realização de averbamentos sobre documentação incorporada ➤ Promoção do conhecimento e da fruição do património arquivístico | |
| Arquivos Centrais/Intermédios Regionais ⁹ | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Coordenação dos sistemas de arquivo dos departamentos dos governos regionais ➤ Prestação de serviços de apoio técnico ➤ Arquivo centralizado de documentação em fase semi-ativa ➤ Elaboração de instrumentos de gestão de documentos ➤ Aplicação dos instrumentos de avaliação (Portarias de gestão de documentos e de Relatórios de avaliação) ➤ Prestação de serviços de consulta, reprodução e pesquisa ➤ Remessa da documentação de conservação permanente para o Arquivo Regional da Madeira e para as Bibliotecas Públicas e Arquivos Regionais dos Açores | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Incorporação provisória, salvaguarda, tratamento e disponibilização de documentos são <i>core-business</i> dos arquivos intermédios ➤ Trata-se de uma unidade orgânica especializada em arquivo (Divisão ou Direção de Serviços) dependente diretamente do membro do governo regional na Madeira. Nos Açores trata-se de um serviço integrado numa unidade orgânica que pode conjugar outras áreas não relacionadas com documentação. |
| Secretarias-gerais ¹⁰ | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Política de gestão integrada de arquivo ➤ Coordenação geral dos sistemas de arquivo ministeriais¹¹ ➤ Planeamento estratégico ➤ Promoção de instrumentos para a interoperabilidade ➤ Aplicação dos instrumentos de avaliação (Portarias de gestão de documentos e de Relatórios de avaliação) ➤ Preservação da documentação ➤ Elaboração de instrumentos de descrição e pesquisa ➤ Prestação de serviços de consulta, reprodução, certificação e pesquisa ➤ Promoção do conhecimento e da fruição do património arquivístico ➤ Prestação de serviços de consultoria e apoio técnico ➤ Realização de incorporações (obrigatórias e facultativas) de documentação de uso não corrente | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Arquivo é uma das várias atividades do organismo ➤ Unidade orgânica de arquivo (Divisão) integrada em Direcção de Serviços composta também por áreas não relacionadas com documentação |
| Outros organismos da Administração Direta e Indireta do Estado ¹² e das Administrações Regionais Autónomas | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Gestão do arquivo corrente | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Arquivo é atividade secundária para a organização ➤ Arquivo integrado numa unidade orgânica de gestão |
| Presidência da República Assembleia da | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Apoio a outras unidades orgânicas ao nível da gestão da documentação em fase ativa | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Arquivo é atividade secundária para a organização ➤ Arquivo normalmente |

| | | |
|---|--|--|
| República Representante da República | ➤ Aplicação dos instrumentos de avaliação (Portarias de gestão de documentos e de Relatórios de avaliação) | integrado numa unidade orgânica de gestão ou da área da cultura. Há casos em que o arquivo convive numa mesma unidade orgânica com a biblioteca ou com a «documentação» |
| Assembleias Legislativas Regionais | ➤ Preservação da documentação | |
| Entidades Independentes | ➤ Elaboração de instrumentos de descrição e pesquisa | |
| Instituições do Ensino Superior | ➤ Prestação de serviços de consulta, reprodução e pesquisa | |
| Setor Empresarial do Estado | ➤ Promoção do conhecimento e da fruição do património arquivístico | |
| Associações Públicas | | |
| Fundações Públicas | | |
| Tribunais Conservatórias do Registo Civil | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Gestão do arquivo corrente e intermédio ➤ Aplicação dos instrumentos de avaliação (Portarias de gestão de documentos e de Relatórios de avaliação) ➤ Preservação da documentação ➤ Elaboração de instrumentos de descrição e pesquisa | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Arquivo é atividade secundária para a organização ➤ Arquivo integrado em unidades orgânicas de gestão, nos tribunais, ou na área operacional nas conservatórias |
| Autarquias Locais ¹³ | ➤ Apoio a outras unidades orgânicas ao nível da gestão da documentação em fase ativa | Arquivo é atividade secundária para a organização |
| Setor Empresarial Local | ➤ Aplicação dos instrumentos de avaliação (Portarias de gestão de documentos e de Relatórios de avaliação) | |
| | ➤ Preservação da documentação | |
| | ➤ Elaboração de instrumentos de descrição e pesquisa | |
| | ➤ Prestação de serviços de consulta, reprodução e pesquisa | |
| | ➤ Promoção do conhecimento e da fruição do património arquivístico | |
| | ➤ Realização de incorporações (obrigatórias e facultativas) de documentação | Arquivo normalmente integrado numa unidade orgânica de gestão ou da área da cultura. Há casos em que o arquivo convive numa mesma unidade orgânica com a biblioteca ou com a «documentação» |

Tabela 1:

Competências e modelos organizacionais do sistema nacional de arquivos no setor público em Portugal. Fonte: PENTEADO (2006)

De modo a identificar as responsabilidades que cada entidade do setor público em Portugal tem na gestão do ciclo de vida dos documentos produziu-se a tabela abaixo.

| Entidades/Ciclo de vida dos documentos | Ativo | Semi-ativo | Inativo |
|--|-------|------------|---------|
| Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas – Órgão de coordenação do sistema nacional de arquivos | | | X |
| Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas – Arquivos dependentes | | | X |
| Comissão Coordenadora para os Arquivos da Região Autónoma dos Açores – Órgão de gestão do sistema regional de arquivos | | | X |

| | | | |
|--|---|---|---|
| Bibliotecas Públicas e Arquivos Regionais dos Açores | | | X |
| Arquivo Regional da Madeira – Órgão de gestão do sistema regional de arquivos | | | X |
| Arquivos Centrais/Intermédios Regionais | | X | |
| Secretarias-gerais | | X | X |
| Outros organismos da Administração Direta e Indireta do Estado e das Administrações Regionais Autónomas | X | | |
| Presidência da República Assembleia da República Representante da República Assembleias Legislativas Regionais Entidades Independentes Instituições do Ensino Superior Setor Empresarial do Estado Associações Públicas Fundações Públicas | X | X | X |
| Tribunais Conservatórias do Registo Civil | X | X | |
| Autarquias Locais Setor Empresarial Local | X | X | X |

Tabela 2:

Gestão do ciclo de vida dos documentos pelas entidades do setor público em Portugal.

A análise às duas tabelas permite tecer as seguintes considerações:

- Existe um sistema nacional de arquivos tripartido em que o órgão coordenador nacional partilha as suas funções com dois órgãos coordenadores regionais, funcionando os três com grande autonomia e com modelos organizacionais diferentes;
- Na Madeira e no continente o modelo organizacional apresenta algumas semelhanças, havendo a junção do órgão coordenador com o(s) arquivo(s) dependente(s). Nos Açores foi criado um órgão coordenador separado dos arquivos dependentes, com os quais reparte competências ao nível da salvaguarda do património. Neste caso pode definir-se como «órgão de gestão imperfeito», pois não assume a totalidade das responsabilidades.
- O modelo custodial foi rejeitado pelo órgão coordenador nacional que transmitiu às secretarias-gerais a responsabilidade de incorporar documentação da administração central. Continua, todavia, a realizar incorporações obrigatórias de documentação das conservatórias, dos tribunais e dos cartórios notariais;
- Na Madeira e nos Açores o modelo custodial continua ainda a perdurar, sendo de incorporar nos arquivos regionais a documentação da administração regional e local;
- Tanto o sistema nacional como os sistemas regionais criaram arquivos centrais nos departamentos governamentais para fazer face à acumulação de documentos;
- Em todos os sistemas cabe ao órgão coordenador a custódia e preservação dos objetos digitais.

Conclusão

O sistema nacional de arquivos é um conceito que se tem vindo a afirmar no quadro legal e a ganhar uma crescente complexidade em consequência de, em Portugal, se terem criado três sistemas com: repartição desigual de competências entre os intervenientes integrados em cada sistema; modelos organizacionais distintos.

A evolução de cada um deles está relacionada com as estruturas existentes e com a necessidade de gerir grandes massas documentais na Administração Pública: na Madeira reforçou-se o papel do Arquivo Regional (órgão de gestão e arquivo definitivo) mas criaram-se arquivos intermédios, inovação que iria ser seguida no resto do país; nos Açores os três antigos arquivos distritais assumiram algumas competências cometidas ao órgão de gestão, foram criados arquivos centrais e foi institucionalizada uma comissão coordenadora para os arquivos da região que funciona como órgão de gestão; no continente o órgão de gestão continuou a ser arquivo definitivo mas, face à quantidade de documentação produzida pela administração, patrocinou a criação de arquivos centrais nos ministérios para a documentação de uso não corrente ao mesmo tempo que tem vindo a tentar responsabilizar as entidades pela gestão dos arquivos que produzem.

A diversidade assinalada no sistema de arquivos português resulta, portanto, de políticas arquivísticas diferenciadas em cada patamar de governo, nacional e regional.

Notas

¹ Estaremos perante um «órgão de gestão imperfeito» pelo facto de a comissão não assumir por inteiro as competências?

² A coordenação tem-se sobretudo materializado na realização de reuniões regulares com as secretarias-gerais e na promoção de projetos transversais para produção de normativos.

³ Insere-se neste âmbito, nomeadamente, a produção e difusão de normas e orientações técnicas, a emissão de parecer vinculativo em processos de avaliação documental e a supervisão técnica da aplicação de instrumentos de avaliação documental.

⁴ A salvaguarda do património arquivístico implica, nomeadamente: a inventariação; a classificação; o controlo da detenção e circulação de bens arquivísticos; o exercício do direito de preferência na alienação de bens arquivísticos de valor cultural (no caso de ser de interesse municipal este direito é extensível às autarquias locais); a interposição de medidas cautelares, de medidas técnicas de conservação e a transferência, a título de depósito, dos bens em perigo de destruição ou deterioração; a emissão de parecer no âmbito de permuta ou de exportação de bens arquivísticos. Esta competência é partilhada entre o órgão de gestão nacional e os órgãos de gestão regionais.

⁵ No caso dos arquivos distritais, embora não esteja prevista a competência de coordenação, tem-se assistido à criação de redes de arquivos (em Viana do Castelo e Faro) orientadas para a difusão e aplicação de boas práticas e para a implementação de projetos de arquivo.

⁶ Documentação proveniente dos tribunais, das conservatórias do registo civil e dos cartórios notariais.

⁷ As previstas na alínea b) do artigo n.º 11 do Decreto Regulamentar Regional N.º 13/2001/A, de 7 de Novembro.

⁸ As previstas no n.º 5 do artigo n.º 25 do Decreto Regulamentar Regional 2/2005/M, de 10 de Fevereiro.

⁹ Na Madeira os institutos públicos regionais e outros organismos dotadas de autonomia podem ter o seu arquivo intermédio.

¹⁰ As competências das secretarias-gerais (SG's) não estão definidas nestes termos na lei, sendo antes uma interpretação extensiva que a DGLAB faz da legislação no sentido de conferir um vasto conjunto de responsabilidades às SG's.

¹¹ Há secretarias-gerais que coordenam as ações com os organismos de forma individual mas, no Ministério da Justiça, foi constituído um grupo de trabalho dos arquivos ao nível ministerial. A coordenação ministerial tem conduzido à produção de novos instrumentos de gestão de documentos e à difusão e aplicação de boas práticas.

¹² Com exceção das Conservatórias do Registo Civil, que gerem também a fase intermédia, e de outros organismos que foram criando arquivos históricos (ex.: Arquivo Histórico Militar) ao longo do tempo e que continuam a incorporar documentação.

¹³ A documentação de conservação permanente das autarquias locais da Região Autónoma da Madeira, de acordo com a alínea a) do n.º 5 do artigo n.º 25 do Decreto Regulamentar Regional 2/2005/M, é incorporada no Arquivo Regional da Madeira. Nos Açores a documentação dos municípios também pode ser incorporada ao abrigo da alínea b) do artigo n.º 11 do Decreto Regulamentar Regional N.º 13/2001/A, de 7 de Novembro.

Referências bibliográficas

PENTEADO, Pedro (2006) – A nova arquitectura da administração central do Estado e a política pública de arquivos. *Cadernos BAD – Arquivos da Administração Pública: estratégias, políticas e desafios*. N.º 2, p.14-29

PEREIRA, M. H. (2003) – *Diagnóstico aos arquivos intermédios da Administração Central*. Lisboa: IAN/TT.

Legislação

Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro. *Diário da República n.º 12/2004– I Série A*. Assembleia da República. Lisboa.

Decreto-Lei 287/80, de 16 de agosto. *Diário da República n.º 188/1980 – I Série*. Presidência do Conselho de Ministros – Secretaria de Estado da Cultura. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 152/88, de 29 de abril. *Diário da República n.º 99/1988– I Série*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 447/88, de 10 de dezembro. *Diário da República n.º 284/1988– I Série*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei 106-G/92, de 1 de junho. *Diário da República n.º 126/1992, 1º Suplemento, Série I–A*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 121/92, de 2 de julho. *Diário da República n.º 150/1992, Série I–A*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 16/93, de 23 de janeiro. *Diário da República n.º 19/1993, Série I–A*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

Decreto-Lei 60/97, de 20 de março. *Diário da República n.º 67/1997, Série I–A*. Ministério da Cultura. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro. *Diário da República n.º 206/2006, Série I*. Ministério das Finanças e da Administração Pública. Lisboa.

Decreto-Lei n.º 93/2007, de 29 de março. *Diário da República n.º 63/2007, Série I*. Ministério da Cultura. Lisboa.

- Decreto-Lei n.º 103/2012, de 16 de maio. *Diário da República n.º 95/2012, Série I*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.
- Decreto Regional 13/79/A, de 16 de agosto. *Diário da República n.º 188/1979, Série I*. Assembleia Legislativa Regional dos Açores. Lisboa.
- Decreto Legislativo Regional n.º 10/2007/A, de 20 de abril de 2007. *Diário da República n.º 18/2007, Série I*. Assembleia Legislativa Regional dos Açores. Lisboa.
- Decreto Regulamentar Regional n.º 10/2014/A, de 15 de julho. *Diário da República n.º 82/2014, Série I*. Assembleia Legislativa Regional dos Açores. Lisboa.
- Decreto Regulamentar Regional n.º 13/81/A, de 19 de fevereiro. *Diário da República n.º 42/1981, Série I*. Região Autónoma dos Açores – Governo Regional dos Açores – Secretaria Regional da Educação e Cultura.
- Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2001/A, de 7 de novembro. *Diário da República n.º 46/2001, Série I*. Região Autónoma dos Açores – Governo Regional dos Açores.
- Decreto Legislativo Regional n.º 9/98/M, de 22 de maio. *Diário da República n.º 118/1998, Série I-A*. Assembleia Legislativa Regional da Madeira. Lisboa.
- Decreto Legislativo Regional n.º 26/99/M, de 27 de agosto. *Diário da República n.º 200/1999, Série I-A*. Assembleia Legislativa Regional da Madeira. Lisboa.
- Decreto Legislativo Regional n.º 17/2001/M, de 29 de junho. *Diário da República n.º 149/2001, Série I-A*. Assembleia Legislativa Regional da Madeira. Lisboa.
- Decreto Regulamentar Regional n.º 2/2005/M, de 10 de fevereiro. *Diário da República n.º 29/2005, Série I-B*. Presidência do Governo Regional da Madeira. Lisboa.
- Portaria n.º 31/1988 de 31 de maio. *Diário da República n.º 22/1988, Série I*. Presidência do Governo Regional dos Açores. Lisboa.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de abril. *Diário da República n.º 94/2004, Série I-B*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto. *Diário da República n.º 149/2005, Série I-B*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.