

Arquivos Municipais: evolução e afirmação*

ANTÓNIO MARANHÃO PEIXOTO

R E S U M O

Os Arquivos Municipais têm vivido na última década, e certamente prosseguirão, a sua irreversível afirmação institucional.

Estas unidades administrativas e culturais começam, apesar das inúmeras dificuldades ainda existentes, a estruturar-se nos municípios portugueses.

A sua caminhada tem conhecido várias limitações, como a de recursos humanos especializados ao nível intermédio e superior e de instalações devidamente dimensionadas para o médio e longo prazos.

O PARAM – Programa de Apoio à Rede de Arquivos Municipais permite a consolidação destes pólos fulcrais para a gestão municipal que, como sistemas de informação, são imprescindíveis à construção e vigência de uma efectiva administração aberta.

A B S T R A C T

The municipal archives have been through an irreversible institutional affirmation and they will continue to follow this trend with certainty.

These administrative and cultural units have begun although there are still many structural difficulties in the Portuguese municipalities. Its journey though progression has encountered several limitations including human resources; specialized at the intermediate and superior levels; and properly dimensioned facilities for short and large periods.

The PARAM – Network backup programme for the municipal archives enables the consolidation of these fulcrum points in the municipal management and as being systems of information, they are absolutely compulsory for the construction and implementation of an effective open administration.

PALAVRAS-CHAVE

ADMINISTRAÇÃO ABERTA

ARQUIVOS MUNICIPAIS

ELIMINAÇÕES

PARAM

* 1.ª parte da comunicação apresentada no Seminário “Cultura & Culturas”, no dia 25 de Outubro de 2002, promovido pela Câmara Municipal do Entroncamento.

Os estudos publicados nas últimas décadas do século passado e no dealbar do século XXI sobre a realidade dos nossos Arquivos Municipais, apesar de circunstanciais e fruto da informação possível em cada momento próprio¹, testemunham etapas marcantes para estas unidades administrativas e culturais na sua difícil afirmação institucional.

Os resultados mais recentes, apresentados no V Encontro Nacional de Arquivos Municipais realizado em Sintra, em 2000, são a descrição possível da realidade **face à falta de referenciais privilegiados no terreno, à omissão/confusão nas respostas fornecidas, à falta de sensibilidade político-administrativa para esta área**, honrem-se as relevantes e reduzidas exceções, ao **mau encaminhamento interno** junto dos serviços municipais ou **falta do mesmo para a obtenção correcta das informações solicitadas** e ainda o **desprezo pela informação solicitada**.

No que diz respeito à problemática dos recursos humanos, a informação recolhida por inquérito escrito, previamente remetido pelo Grupo de Trabalho de Arquivos Municipais da BAD – Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas, entre Abril de 1998 e Março de 2000, somou 77 lugares criados de técnico superior e 37 ocupados, bem como 253 lugares criados de técnico profissional e 132 ocupados. Isto em 213 dos 278 municípios do Continente, juntamente com 13 dos 19 da Região Autónoma dos Açores e 4 dos 11 da Região Autónoma da Madeira, ou seja, em 230 de um universo total dos 308 municípios portugueses.

Contudo, conseguimos complementar esta informação no terreno, nomeadamente junto de profissionais de autarquias que não responderam ao inquérito e das Comissões de Coordenação das Regiões Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, que nos permitiu apurar no final do 1.º trimestre de 2000 a seguinte realidade: em 245 dos 308 municípios estavam ocupados 38 dos 80 lugares de técnico superior e 137 dos 266 criados de técnico profissional **ligados** à área de arquivo. Referimos ligados e não da **área específica de arquivo**, dado que é muito menor a percentagem de técnicos superiores de arquivo e substancialmente reduzida a de técnicos profissionais de arquivo nos municípios em relação aos dados apresentados.

A primazia do modelo historicizante, quer dizer da consagração local do clássico **Arquivo Histórico**, vertente que matizou indubitavelmente a epifania destas unidades, permite a abrangência de técnicos superiores generalistas da área

das ciências humanas e sociais e a **polivalência** de outros técnicos profissionais. Permitam-nos que, objectivamente, não diagnostiquemos **razões** ou **causas** que durante décadas **têm empurrado funcionários** das organizações autárquicas para a área de arquivo.

Dos registos recolhidos junto dos cerca de 75 % de municípios, apesar de elevadas omissões, podemos verificar que os Arquivos Municipais:

1. Enquanto **unidades orgânicas**, constituem-se em: departamento, 1; divisão, 4; secção, 39; serviço, 6; sector, 5.
2. Quanto à sua **dependência da área administrativa**, integram: departamentos, 19; divisões, 55; repartições, 23; secções, 54; e 14 dependem da presidência/vereação.
3. Enquanto **unidades administrativas** formam: centro de documentação e arquivo, 1; uma secção, 39; um sector, 5; e um serviço, 27.
4. Na **área cultural**, 13 estão incluídos em departamentos, 12 em divisões e 8 em serviços.

Os resultados revelaram o país real e o estado desolador, salvo raras excepções, em que se encontra esta área, a falta de maturidade político-administrativa do regime democrático e, neste cenário, afigura-se hipotecada a administração aberta/arquivo aberto, elevado o prejuízo para a cidadania e imenso o trabalho que é urgente realizar.

Na mesma altura registamos a **expectativa quanto aos novos quadros e organogramas devido à aplicação do Decreto-Lei n.º 412-A/98, de 30 de Dezembro**, que procede à adaptação à administração local do Decreto-Lei n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, que estabelece as regras sobre o ingresso, acesso e progressão nas carreiras e categorias do regime geral, bem como as respectivas escalas salariais, e à **acção do PARAM – Programa de Apoio à Rede de Arquivos Municipais**².

Além da carência de recursos humanos especializados nesta área, ao nível intermédio e superior, teremos que acrescentar a incapacidade de resposta das instalações existentes que, além da degradação dos espaços ocupados, se debatem com extremas dificuldades para acolher incorporações, pois não se encontram dimensionadas para o médio e longo prazo.

A este panorama associa-se, inevitavelmente, a problemática da **organização**, compreendendo as **massas documentais acumuladas**, a **conservação e restauro**, a **gestão documental** e os novos **suportes da informação**.

As necessidades de modernização da Administração Local e «as novas tecnologias da informação vão obrigando, cada vez mais, as organizações a repensarem a sua cultura. É impensável obter *performances* de gestão sem aceder de forma eficiente a um fluxo de informação que é gerado dentro e fora das organizações. Não podemos esquecer que a informação constitui de forma inequívoca um dos pilares do desenvolvimento das sociedades»³.

Assim, é urgente a implementação de tecnologias da informação ao serviço da Administração, que se pretende moderna e orientada para a satisfação das necessidades do cidadão, que além do processo administrativo contemple os Arquivos Municipais como «sistemas de informação e, como tal, há que gerir toda uma série de questões relativas ao tratamento, acesso, controlo, manuseamento, pesquisa e difusão da informação que em si mesmos encerram»⁴.

Neste sentido são primordiais para a agilização administrativa, isto é, na melhoria da qualidade da informação e na diminuição dos tempos de resposta ao cidadão, devendo contribuir na organização da informação e do seu alcance nos serviços.

A Administração terá sempre que ser uma melhor Administração para o cidadão e não virada para si própria. Por isso, face ao constante desenvolvimento da sociedade em que nos inserimos, aos profissionais de arquivo colocam-se cada vez maiores exigências ao nível da gestão da informação⁵.

Geralmente, o caminho a percorrer para se assegurar uma efectiva e eficiente gestão documental, extensiva a todos os serviços municipais, é demorado, sinuoso, palmilhado de muitos recuos e de reduzidos avanços consistentes. A resistência tácita à mudança, os circuitos instalados, as tramitações urdidas e pouco clarificadas, a desregulação de procedimentos e os enquistamentos funcionais tornam, muitas vezes, difícil a missão arquivística, bem como o desempenho dos seus profissionais.

O desenvolvimento de qualquer acção ao nível dos arquivos correntes é, inicialmente, visto com desconfiança, tido como uma intromissão, como gerador de uma relação estranha ao serviço em causa e mesmo como uma tentativa de apropriação de algo que é pertença de um determinado grupo ou mesmo pessoal, no caso de algumas chefias.

A cooperação natural e essencial entre serviços ainda é uma miragem na maioria dos nossos municípios onde, infelizmente, ao nível arquivístico impera uma

cultura administrativa ancilosada, centralista e personalizada que confunde, com frequência e por conveniência, o procedimento administrativo com a gestão documental. Fomenta a sectorização e não a integração ou o sentido colectivo do serviço que as autarquias têm que obrigatoriamente garantir e assegurar.

Quando se assume como objectivo prioritário dimensionar a circulação da documentação e regulamentar o acesso e fruição da mesma, fecundam nas organizações da administração local os constrangimentos, onde muitas vezes pode emergir, refinadamente, uma certa *antipatia* e suas conhecidas consequências sobre os proponentes ou sobre a sua equipa de colaboradores, e as tentativas de influenciar negativamente quem tem a responsabilidade e o poder de decisão sobre o programa ou projecto em causa.

A tenacidade em se recuperar atrasos, potenciar a modernização e a mudança, encontrar, construir e propor respostas para as exigências identificadas e reconhecer os novos desafios para cada vez melhor servir, é uma plataforma primordial na afirmação dos Arquivos Municipais.

Os profissionais desta área específica devem ter consciência das melhores parcerias, fomentar o diálogo institucional, dosear o voluntarismo e a abnegação, catapultar a resignação e com o maior empenho e serenidade, nunca esquecendo o apanágio deontológico que se lhes impõe, gizar as estratégias, definir as prioridades, conceber os programas, construir os projectos e desenvolver as acções necessárias à organização destas unidades administrativas e culturais. Estas estruturas, vitais na prossecução dos objectivos dos municípios, reivindicam uma planificação a curto, médio e longo prazo, aberta e sempre pronta a ser aferida, corrigida e alterada, dado que os modelos de actuação não podem ser herméticos nem irreversíveis.

Responder cabalmente às solicitações dos serviços municipais e de todos os utilizadores, permitir o fácil e rápido acesso à documentação e à informação, zelar pela protecção e preservação dos documentos, evitar e suprimir a acumulação excessiva de documentação inútil, bem como disciplinar a reprodução injustificável da informação, são vectores em permanente dinâmica evolutiva nos Arquivos Municipais. Os recursos humanos e financeiros inerentes são cada vez mais elevados se tivermos em linha de conta o investimento tradicional nesta área.

O problema das massas documentais acumuladas tem, à partida, uma forte visibilidade negativista, com todos os contornos e implicações que tais situações

acarretam e que todos nós bem conhecemos. Todavia, focando agora a parte positiva, também podemos economizar e rentabilizar os arquivos, transformando a eliminação numa fonte de rendimentos⁶.

Sendo certo que a esmagadora maioria das câmaras municipais nunca procedeu à avaliação e eliminação de documentação, quem sabe por desconhecimento ou por insegurança, conhecemos alguns casos efectuados ao abrigo da **Relação Anexa à Circular L.º 39-A, P.º Z-1/12, N.º A-18/67, da 2.ª Repartição da Direcção-Geral de Administração Política e Civil, de 16 de Março de 1967 e da Portaria n.º 503/86, de 9 de Setembro.**

Actualmente já dispomos de instrumentos⁷ que nos encaminham e proporcionam a eliminação de documentos sem qualquer interesse e com os prazos devidamente prescritos, o que dá inúmeras vantagens, não só em termos de racionalização de procedimentos, mas também em termos de eficácia, nomeadamente, para os arquivos das autarquias locais.

A Portaria n.º 412/2001, de 17 de Abril, que aprova o Regulamento Arquivístico para as Autarquias Locais e revoga a Portaria n.º 503/86, de 9 de Setembro, contempla na Tabela de Selecção aprovada 735 séries/subséries documentais activas, repartidas por 53 áreas/subáreas ordenadas alfabeticamente quanto ao seu enquadramento orgânico-legal, dada a inexistência de planos de classificação adoptados uniformemente por todas as autarquias. Este documento permite uma percentagem de eliminação na ordem dos 61%, enquanto a anterior Tabela da Portaria n.º 503/86, que compreendia cerca de três centenas de referências documentais, só atingia os 43%, sem contar a eliminação com amostragem⁸.

De momento torna-se urgente a elaboração do manual de aplicação, já previsto na fase de constituição do Grupo de Trabalho ao qual temos o grato prazer de pertencer desde 1995, para elucidar e dissipar muitas dúvidas que, naturalmente, se levantam na interpretação deste quadro normativo. Digamos que falta ainda metade desta peça que permitirá no futuro próximo ultrapassar os grandes problemas de avaliação, selecção e eliminação com que se deparam ainda os arquivos destas unidades territoriais.

Os Arquivos Municipais, em nosso entender, conhecem a sua consagração com o PARAM – Programa de Apoio à Rede de Arquivos Municipais. E, não tenhamos dúvidas, na sua existência, isto é, na sua história, serão marcados pela experiência até ao PARAM e a viagem depois do PARAM.

«Com o PARAM surge pela primeira vez um programa capaz de disponibilizar junto da administração local um apoio não só técnico como também financeiro, vocacionado exclusivamente para a promoção da qualidade dos arquivos na sua dupla dimensão, administrativa e cultural.

Cabe agora às autarquias demonstrar que efectivamente reconhecem nos seus arquivos um recurso da sua actividade administrativa e um fundamento da memória colectiva, dotando-os de condições materiais e recursos humanos que lhes confirmem dignidade, proporcionem adequado tratamento e garantam o direito de acesso que a lei prevê.

O PARAM existe para apoiar cada município nestas tarefas, nomeadamente quando haja garantias de que os programas específicos que co-financia não resultem em intervenções circunstanciais, mas antes se integrem num amplo projecto de tratamento e gestão do Arquivo Municipal, e de integração do mesmo na Rede Nacional de Arquivos.»⁹

O PARAM, programa nascido em Março 1998 e há muito reivindicado pelos profissionais da área da arquivística municipal, com a abrangência que conhece, já contemplou 81 arquivos municipais¹⁰, prevendo-se que ainda no decurso do presente ano atinja a centena.

Poderemos dizer que com o PARAM nada será como dantes e perspectiva-se que no fim desta década esteja concluída a Rede de Arquivos Municipais. Temos mesmo conhecimento do elevado número de municípios que preparam as suas candidaturas a este programa. Esperamos no próximo Encontro Nacional de Arquivos Municipais, o VI, a realizar em Espinho e Vila Nova de Gaia, em 2003, apresentar dados mais actualizados provenientes do 2.º Inquérito aos Arquivos Municipais, que o Grupo de Trabalho de Arquivos Municipais da BAD está a efectuar.

Uma outra dificuldade que conhece progressos altamente significativos desde 1995 e que sempre se revelou de extrema pertinência no vector da extensão cultural, é o conhecimento dos fundos existentes nos arquivos municipais.

O Programa de Inventário do Património Cultural Móvel permitiu o Recenseamento dos Arquivos Locais, englobando aí os Arquivos Municipais e os das Misericórdias do Continente.

Dos parques inventários, catálogos, guias ou simples listagens evolui-se para o levantamento completo da documentação existente nos municípios.

E a publicação de toda esta inventariação transporta novos desafios para toda a comunidade. Se, por um lado, garante o conhecimento público do acervo documental de cada arquivo, por outro lado, plasma a sua identidade e redobra a responsabilização das entidades proprietárias e/ou guardadoras no respeitante à segurança, ao tratamento e preservação de todo o seu património documental.

Reforçamos a opinião, à luz de uma das recomendações do V Encontro Nacional de Arquivos Municipais, de que o próximo passo deverá ser a divulgação destes censos documentais na Internet: só teremos a ganhar em todos os aspectos.

Torna-se também premente «vincular as autarquias ao recrutamento de técnicos superiores e de técnicos profissionais de arquivo para assegurar convenientemente as suas funções de arquivo de forma a contemplar um corpo técnico especializado para o desenvolvimento das tarefas arquivísticas», entre outras, a da criação de instrumentos de descrição modernos e actualizados, com especial incidência à luz da recente ISAD(G) – Norma Geral Internacional de Descrição Arquivística.

O grau de consistência da afirmação dos Arquivos Municipais passa também pela estratégia de «concentrar o serviço de arquivo numa unidade orgânica e integrar os arquivos em redes de âmbito local, regional e nacional».

Eles serão parceiros privilegiados no desenvolvimento e consolidação de «uma prudente normalização que consagre as especificidades do discurso administrativo»¹¹ em concertação com os novos suportes da informação e a permanente estruturação da gestão de documentos, isto é, a «implementação de um conjunto de medidas que visam a racionalização e a eficácia na sua constituição, avaliação, organização, conservação e comunicação»¹².

Ao Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo (IAN/TT), no âmbito das suas competências e na prossecução das suas atribuições, entre outras, «de superintender técnica e normativamente nos arquivos municipais»¹³, reserva-se a qualidade de «vincular as Autarquias à organização permanente dos seus arquivos, sendo estes serviços sujeitos a inspecções regulares», de modo a que a médio prazo venha a «desenvolver a sua creditação de qualidade e serviço à luz da Norma vigente»¹⁴.

Os Arquivos Municipais são uma realidade fulcral da gestão municipal e, além de pólos aglutinadores e multiplicadores de sinergias, como sistemas de informação são imprescindíveis à construção e vigência de uma efectiva

administração aberta. Como produto natural da actividade municipal são também a memória e a experiência da administração local, assim como agentes indispensáveis de continuidade de acção e de preservação dos direitos municipais.

NOTAS

¹ DEL CARMEN, Filomena, et al. – “1.º Inquérito Nacional aos Arquivos Municipais Portugueses – Conclusões e Propostas”, CONGRESSO NACIONAL DE BIBLIOTECÁRIOS, ARQUIVISTAS E DOCUMENTALISTAS, 2.º, Coimbra, 1987 – *A Integração Europeia: um Desafio à Informação*. Actas Coimbra: Livraria Minerva, 1987, p. 247-264; RIBEIRO, Fernanda – “Os Arquivos Municipais Portugueses. Considerações em torno de um inquérito”. *Cadernos de Estudos Municipais* Braga.

Arquivo Distrital de Braga/Universidade do Minho, n.º 2/3 (Novembro de 1994/Maio 1995), p.11-42; PEIXOTO, António Maranhão, et al. – “Arquivos Municipais: Situação. Informação Recolhida entre Abril de 1998 e Março de 2000”. *Actas do V Encontro Nacional de Arquivos Municipais* Lisboa: BAD – Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas, 2001, p.1-9.

² PEIXOTO, António Maranhão – ob. cit., p. 9.

³ *Desenvolvimento Local*, n.º 15, Abril/Junho 1996, p.1.

⁴ RIBEIRO, Fernanda – “A Informação nos Arquivos. A Gestão dos Meios de Acesso e Pesquisa”. *Actas do 5.º Congresso Nacional de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas*, vol. 2, Lisboa: BAD, 1994, p.171.

⁵ PEIXOTO, António Maranhão – “Os Arquivos Municipais e a Administração: Perspectivas e Desafios”. *Actas do IV Encontro Nacional de Arquivos Municipais* Lisboa: BAD, 2000, p. 41-51.

⁶ LIMA, Maria João Pires de – “O Arquivo Distrital do Porto – *Balanço de 3 anos de trabalho. Reflexão sobre um caso*”. *Actas do 4.º Congresso Nacional de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas*, vol. 1, Braga: BAD, 1992, p.177.

⁷ VIEIRA, João – *Orientações gerais sobre gestão de documentos de arquivo*. Lisboa: IPA – Instituto Português de Arquivos, 1990; INSTITUTO DOS ARQUIVOS NACIONAIS/TORRE DO TOMBO (IAN/TT) – *Manual para a gestão de documentos* Lisboa: IAN/TT, 1998; INSTITUTO DOS ARQUIVOS NACIONAIS /TORRE DO TOMBO – *Orientações Técnicas para Avaliação de Documentação Acumulada*. Lisboa: IAN/TT, 1999.

⁸ CARVALHO, Maria João Lopes Calheiros de – “A Reformulação da Portaria n.º 503/86, de 9 de Setembro: uma Experiência Arquivística de Trabalho em Grupo”. *Actas do V Encontro Nacional de Arquivos Municipais* Lisboa: BAD, 2001, p. 10-11.

⁹ INSTITUTO DOS ARQUIVOS NACIONAIS /TORRE DO TOMBO – *Programa de Apoio à Rede de Arquivos Municipais (PARAM)*. Lisboa: IAN/TT, 1998, p. 1.

¹⁰ *In Público*, 2001/10/03, p. 42.

¹¹ PEIXOTO, António Maranhão – “Conclusões”. *Actas do V Encontro Nacional de Arquivos Municipais* Lisboa: BAD, 2001

¹² ALVES, Ivone ...[et al.], elab. – *Dicionário de Terminologia Arquivística*. Lisboa: Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro: Organismo de Normalização Sectorial para a Informação e Documentação, 1993, p. 53.

¹³ Alínea b) do artigo 3.º do Decreto-lei n.º 60/97, de 20 de Março, que aprova a orgânica do Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, do Ministério da Cultura.

¹⁴ PEIXOTO, António Maranhão – “Conclusões”. *Actas do V Encontro Nacional de Arquivos Municipais* Lisboa: BAD, 2001.