

A reforma em curso nos arquivos da Administração Central do Estado

Jorge Janeiro^a

*^aDireção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas, Portugal
jorge.janeiro@dglab.gov.pt*

Resumo

A reforma em curso nos arquivos do setor público é vasta, acompanhando o movimento de especialização prosseguido desde 2013. Esta comunicação foca-se apenas na Administração Central do Estado (ACE). Atualmente, assiste-se à revisão parcial da política arquivística nacional que havia sido instituída pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), atribuindo então às secretarias-gerais responsabilidades na gestão da documentação de uso não corrente dos organismos de cada ministério. O Arquivo Nacional Torre do Tombo e os arquivos distritais viram ser substancialmente reduzidas as suas esferas de atuação. Contudo, com a recente extinção por fusão da maioria das secretarias-gerais, está a ser entregue à Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas (DGLAB) a responsabilidade de gerir os arquivos históricos das secretarias-gerais extintas e os arquivos de uso não corrente dos organismos da Administração Central do Estado. É este processo de transferência dos arquivos no âmbito da reforma do Estado que se pretende sinteticamente apresentar nesta comunicação.

Palavras-chave: Reforma, Arquivos, Administração Central, Estado

Desde o início que a ACE em Portugal tem vindo a experienciar sucessivas vagas de reformas administrativas, em linha com as tendências internacionais. De matriz gestionária preponderante, a Nova Administração Pública neo-weberiana traduziu-se na concentração gradual de macroestruturas, na especialização de funções, na simplificação de processos e na promoção de abordagens colaborativas.

Em 2003 iniciou-se uma trajetória de centralização das funções transversais em secretarias-gerais e em serviços partilhados que se prolongou até hoje. Presente em toda a Administração Pública, o setor arquivístico sentiu profundamente os impactos dessas mudanças. Entre as quais a entrega da responsabilidade sobre a documentação de uso não corrente às secretarias-gerais. O modelo pretendia ultrapassar o facto de o Arquivo Nacional Torre do Tombo (ANTT) e os arquivos distritais terem limitações de espaço para incorporar mais documentação e por haver ainda centenas de quilómetros de documentos disseminados pelos organismos do Estado (Santos 2003). A solução implementada, de 2006 em diante, foi atribuir essa incumbência às secretarias-gerais (Penteado 2006). Algumas delas conseguiram debelar parte dos problemas, mas outras nunca demonstraram ter capacidade para assumir esses encargos. Ademais, assistiu-se à multiplicação de custos e à proliferação de depósitos de arquivos sem que fossem acautelados requisitos básicos, como a conservação da documentação. Neste domínio, os resultados da política gizada com o PRACE ficariam aquém do esperado. As secretarias-gerais não conseguiram dotar-se de meios para gerir convenientemente os arquivos de uso não corrente, tanto em

papel como em formato digital. Os recursos humanos foram escassos e pouco qualificados. As instalações insuficientes para arrecadar tanta documentação e, na sua maioria, inadequadas à respetiva conservação. Recorreu-se sistematicamente aos serviços prestados por empresas, nomeadamente, ao nível da custódia de documentos. Adquiriram-se sistemas de descrição e consulta da documentação e equipamentos de digitalização, mas os quilómetros acumulados nos edifícios das secretarias-gerais, e na miríade de depósitos espalhados pela Área Metropolitana de Lisboa, permaneceram por descrever e digitalizar na sua quase totalidade. As secretarias-gerais fizeram um uso muito incipiente de projetos de digitalização gratuita ao abrigo de protocolos com a *Family Search*. Em geral, o acesso e a utilização da documentação, apesar de garantidos teórica e genericamente, parece ter ficado bastante abaixo do respetivo potencial.

No entanto, o Estado foi gradualmente sofrendo novos movimentos de reorganização. Em 2013, iniciou-se a implementação de um Novo Modelo Organizacional dos Ministérios que conduziu, em última instância, à recente extinção por fusão da maior parte das secretarias-gerais (Agrochão 2023). Na área dos arquivos determinou-se a integração dos arquivos históricos destas e da documentação de uso não corrente dos organismos produtores na DGLAB (ver Figura 1).

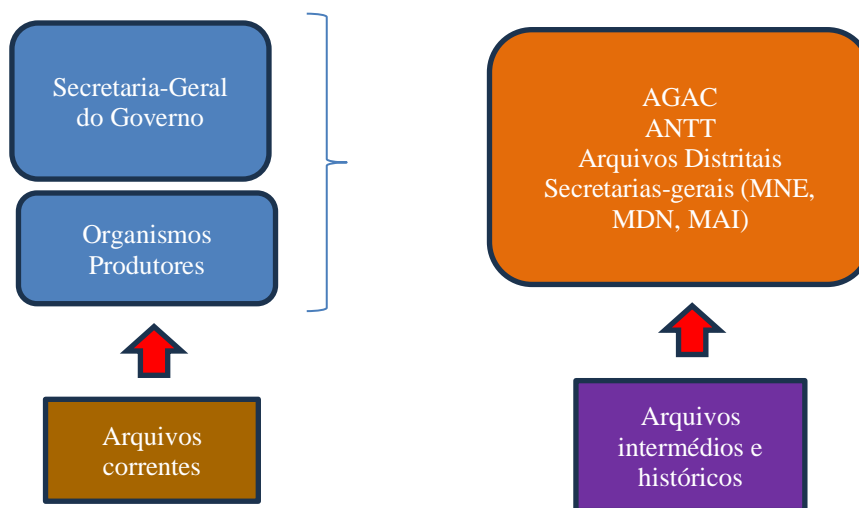


Fig. 1: Gestão do ciclo de vida dos arquivos da Administração Central do Estado.

O processo de extinção está a ser acompanhado por um reforço gradual do mapa de pessoal da DGLAB, que recebeu também várias instalações e equipamentos. Foi revista a sua orgânica para criar a direção de serviços do Arquivo Geral da Administração Central (AGAC) e as suas três divisões, orientadas para a gestão da documentação em fase intermédia, enquanto a documentação histórica é encaminhada para o ANTT para garantir a integridade dos fundos documentais (ver Tabela 1).

| Entidades/Ciclo de vida dos documentos | Ativo (Corrente) | Semiativo (Intermédio) | Inativo (Histórico) |
|--|------------------|------------------------|---------------------|
| Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas – Órgão de gestão do sistema nacional de arquivos | X | | |
| Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas – Arquivos Dependentes (Arquivo | | X | X |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Geral da Administração Central, Arquivos Distritais, Arquivo Nacional Torre do Tombo) | | | |
| Secretarias-Gerais (Ministério da Defesa Nacional, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Ministério da Administração Interna) | X | X | X |
| Secretaria-Geral do Governo | X | | |
| Organismos produtores da Administração Central do Estado | X | | |
| Presidência da República Assembleia da República Associações Públicas Fundações Públicas Autarquias Locais Entidades Intermunicipais Setor Empresarial Local Entidades Independentes | X | X | X |
| Tribunais | X | X | |

Tabela 1: Gestão do ciclo de vida dos documentos analógicos e digitais.

A reforma constituiu-se como um processo bastante complexo e multidimensional. A calendarização das extinções das secretarias-gerais tem-se vindo a arrastar para além do previsto na lei. E a articulação com os organismos integradores carece de maior entrosamento em certos casos. A falta de informação levou a DGLAB a implementar um *Plano de Ação* vocacionado para a “Transferência de Competências Transversais na Área da Gestão da Documentação”. Este plano materializou-se:

- 1) Na indicação de pontos focais por parte da DGLAB e na solicitação de interlocutores às secretarias-gerais;
- 2) Na recolha e processamento de informação, elaborando um “Ponto de Situação dos Arquivos e Bibliotecas”, através da realização de reuniões e do preenchimento de um formulário, direcionado a componentes tão diversificadas como: a) os arquivos e bibliotecas (dimensões em metros lineares, instalações existentes, estado de conservação dos documentos, formatos da documentação, instrumentos de descrição documental disponíveis, etc.); b) os sistemas informáticos (sistemas de gestão documental, sistemas de descrição de arquivo histórico, preservação digital, etc.); c) os recursos humanos (quantidades por carreiras e categorias, experiência, formação específica em arquivo); d) e os contratos (rendas, segurança, eletricidade, elevadores, proteção contra incêndios, inundações e intrusões, etc.);
- 3) Na execução de ações como a revisão das competências legais e da orgânica da DGLAB, o reforço do mapa de pessoal, a saída de algumas instalações, a renovação de contratos e a eliminação e transferência de documentação.

Como resultado, a DGLAB conseguiu reunir e processar informações sobre várias secretarias-gerais. Dados essenciais para a tomada de decisão e para o desenrolar de várias operações, como desde já se explica. A necessidade de reduzir custos com espaços conduziu à resolução de contratos de arrendamento de instalações, tendo-se, conseqüentemente, efetuado a transferência dos serviços e documentação para outras localizações. E a eliminação e arrumação da documentação tem permitido otimizar a capacidade de armazenamento dos depósitos. Foi também criado um mecanismo de recolha e devolução da documentação dispersa por várias instalações quando esta é solicitada para as mais diversas finalidades.

No âmbito do Programa “PTRR – Portugal Transformação, Recuperação e Resiliência” apresentou-se à tutela uma solução global a médio prazo para a edificação gradual, por módulos, do Arquivo Geral da Administração Central (AGAC) numa localização fora de Lisboa, em terrenos de baixo custo imobiliário. Essa solução, a ser implementada, possibilitará a transferência regular de remessas de documentos para o AGAC para que sejam armazenados, selecionados, eliminados, tratados arquivisticamente e digitalizados. De forma mais imediata, enquanto o AGAC não possuir um edifício único, a gestão da documentação em dezenas de depósitos localizados na área metropolitana de Lisboa direciona-se para a aplicação dos instrumentos de gestão de documentos e para a remoção de documentação histórica para o ANTT. O intuito é promover um melhor aproveitamento do espaço disponível nos serviços produtores e nas instalações sob dependência da DGLAB e, por essa via, a redução de custos.

No âmbito da reforma do Estado os arquivos distritais recuperam o raio de atuação em termos de incorporações. Uma parte muito significativa dos edifícios encontra-se já numa situação limite no que respeita ao espaço. A médio e longo prazo terão certamente lugar a construção de novos edifícios e a remodelação de alguns já existentes, com vista à respetiva ampliação. Esta estratégia terá de se desenvolver numa base plurianual nas próximas décadas.

A quantidade da documentação a incorporar na DGLAB representa um enorme desafio relativamente à garantia do acesso à informação. Com efeito, para acelerar o tratamento arquivístico e digitalização da documentação será necessário recorrer intensivamente a tecnologias, designadamente, à inteligência artificial.

A reforma do Estado que está em curso representa um enorme desafio ao nível da reconfiguração das macroestruturas, mas também (e sobretudo) dos processos de trabalho e da gestão dos meios ao dispor da DGLAB para cumprir a sua missão enquanto entidade de suporte transversal. A centralização e o reforço das competências, numa lógica de especialização, permitem obter um quadro mais exato da realidade e delinear estratégias a médio e longo prazo que visem atenuar as externalidades negativas da política de gestão da informação pública, redirecionando-a paulatinamente no caminho da melhoria contínua.

Referências bibliográficas

Agrochão, M. M. (2023). A reforma funcional e orgânica da administração pública portuguesa. In *Atas do XXVIII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública*. La Habana. Cuba. 21-24 de novembro de 2023.

Direção-Geral dos Arquivos. (2010). *Situação dos sistemas de arquivo da ACE. Questionários 2010. Relatório Final*. Lisboa. [Consult. de 20 de agosto de 2024]. Disponível em: <[Relatorio_questionarios ACE 2010 v1.2.pdf \(dglab.gov.pt\)](#)>

Penteado, P. (2006). A nova arquitectura da Administração Central do Estado e a política pública de arquivos. *Cadernos BAD*, 2, 14-29.

Santos, M. L. L. & Pereira, M. H. (coord.). (2003). *Diagnóstico aos arquivos intermédios da Administração Central*. Observatório das Actividades Culturais - Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo.

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/2002, de 31 de janeiro. *Diário da República n.º 26/2002, Série I-B*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de julho. *Diário da República n.º*

174/2003, *Série I*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

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

PORTUGAL. 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.

PORTUGAL. Resolução da Assembleia da República n.º 66/2004, de 15 de outubro. *Diário da República n.º 243/2004, Série I-A*. Assembleia da República. Lisboa.

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 agosto. *Diário da República n.º 149/2005, Série I-B*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 26 de abril. *Diário da República n.º 79/2006, Série I-B*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro. *Diário da República n.º 206/2004, Série I*. Ministério das Finanças e da Administração Pública. Lisboa.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de outubro. *Diário da República n.º 208/2006, Série I*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Lisboa.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 215/2006, de 27 de outubro. *Diário da República n.º 208/2006, Série I*. Ministério da Cultura. Lisboa.

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

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 43-A/2024, de 2 de julho. *Diário da República n.º 126/2024, Série I*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 43-B/2024, de 2 de julho. *Diário da República n.º 126/2024, Série I*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 96/2024, de 28 de novembro. *Diário da República n.º 231/2024, Série I*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 114-A/2024, de 26 de dezembro. *Diário da República n.º 250/2024, Suplemento, Série I*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 114-B/2024, de 26 de dezembro. *Diário da República n.º 250/2024, Suplemento, Série I*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 62/2025, de 4 de abril. *Diário da República n.º 67/2025, Série I*. Presidência do Conselho de Ministros. Lisboa.

PORTUGAL. Portaria n.º 68/2026/1, de 12 de fevereiro. *Diário da República n.º 30/2026, Série I*. Presidência do Conselho de Ministros, Finanças e Cultura, Juventude e Desporto. Lisboa.