

Actas das

II Xornadas

Olga Gallego de Arquivos

Os arquivos

da Administración local:

política, planificación

e sistemas fronte ao cambio

**De archivos municipales y
de la Ley de Archivos
y Documentos de Galicia
de 2014**

Conferencia inaugural

Antonia Heredia Herrera

De archivos municipales y de la Ley de Archivos y Documentos de Galicia de 2014

Antonia Heredia Herrera

Recordar a Olga Gallego además de un deber, es un honor y un placer. Olga no se ha ido, sigue estando presente gracias a la Fundación que lleva su nombre y a estas Jornadas. Mucho hemos de agradecerle.

Nunca es ocioso reflexionar sobre las circunstancias que nos han llevado hasta una fecha determinada para enjuiciar la situación remota, cercana o reciente.

Es en la década de los 70 cuando se empieza hablar de forma más regular de los Archivos y de los archiveros de Administración Local gracias a las iniciativas del Instituto de Estudios de Administración Local que habiendo editado en 1969 el libro de F.Liset Borrel : El Archivo municipal, en 1973 organizó en Murcia un seminario sobre “Problemática de los Archivos de Administración local” y otro en Peñíscola sobre el expurgo que desembocaría en el I Congreso Nacional de archiveros y bibliotecarios de Administración Local, celebrado en Elche en septiembre de 1982, cuyas actas dan fe de este recorrido.

Situándonos en un contexto más amplio, la situación referida a los archiveros en nuestro país en diciembre de 1981 todavía no era otra que la siguiente: los facultativos del Estado no llegaban a los 90, las plazas de Administración local se reducían, en el mejor de los casos, a una en los Ayuntamientos de capital de provincia, en las Diputaciones, siendo más excepcional esa presencia, se llegó en algunos casos a la supresión de plazas alegando la carencia de fondos históricos y en las Facultades universitarias no se impartía la docencia requerida para ejercer como archivero. Por otra parte los archiveros de Administración Local no formaban, como los del Estado, un Cuerpo específico. Eran plazas aisladas, no obligatorias, creadas a juicio de la necesidad sentida por los Ayuntamientos. Existía una marcada diferencia entre la formación de los profesionales de la Administración central y los de la Administración Local determinada por la disparidad de criterios, sin una exigencia de enseñanzas y prácticas básicas e indispensables que los llevo, durante más tiempo del debido, a estimarlos los hermanos menores de los del Cuerpo facultativo del Estado, circunstancia que casi ha cambiado de signo. En los tribunales de acceso, de crearse alguna plaza, no figuraba ningún archivero. En más de una ocasión fue el cronista local el que ejerció como tal, estando muy lejos de serlo. Y todo esta estampa sin referirme a las instalaciones y equipamientos de las que todos los que estamos aquí tenemos algún recuerdo que, aunque anecdótico, no deja de ser lamentable.

Dicho lo anterior, vamos a situarnos en un momento más cercano, bastante lejos de lo anterior, a pesar de las muchas insatisfacciones que permanecen.

La bibliografía empieza a ser significativa, siendo importantes los manuales al respecto, así el de Vicenta Cortés Alonso. “Manual de Archivos municipales” (1982,1989), el realizado por archiveras de Madrid: “El Archivo municipal” (1986) , el de José Ramón Cruz Mundet: “Los Archivos municipales de Euskadi: manual de organización”(1992), por destacar los

más conocidos. Las monografías y los artículos de revista no dejan de aparecer, citando como último el de Mariano García Ruipérez. "Los Registros: los Archivos españoles y sus instrumentos de control" próximo a publicarse en el que abunda sobre los Archivos municipales.

Y junto a la bibliografía la multiplicación de Reglamentos superando a los de la Administración General.

Hoy los Archivos municipales que han aumentado sensiblemente en número, en cantidad y calidad de archiveros, en aportaciones teóricas y prácticas, han roto las barreras de las Autonomías y han sido capaces de aunar esfuerzos para elaborar proyectos comunes a nivel nacional. La Mesa de Archivos de Administración Local que difícilmente se queda atrás es buena prueba de lo que digo y sobre la que no voy a magnificar por suficientemente conocida.

De aquí que podemos decir que no hay Archivos de Ayuntamientos, esencial y teóricamente, distintos de los de otras instituciones. La diversidad entre ellos, sin embargo -que puede ser bastante- viene de la categoría de los municipios: no es igual el Archivo del Ayuntamiento de una capital de provincia o de uno de una Diputación Provincial que el de un municipio por debajo de los 10.000 habitantes y, aún más, de los de menos de 1000 habitantes que ciertamente los hay. Los documentos en ellos custodiados suelen ser testimonio de historias menores, pero más cercanas por cotidianas. Con todo el volumen de los documentos, la presencia del archivero - que supone la organización, la descripción y el servicio - son los que suelen marcar la primera y principal distinción. Por otra parte en el entorno local existe una frecuente estimación -que lleva a la limitación- y que se ha mantenido durante bastante tiempo y todavía no se ha desterrado del todo y no es sino la identificación de los Archivos municipales con solo los de contenido de documentos más antiguos al margen de los administrativos, no distinguiendo sino el Archivo histórico, cuando éste no tiene que ser sino el último eslabón de la cadena de una red que por muy simple que sea ha de relacionar y unir la etapa documental administrativa con la etapa documental de conservación permanente, mejor que histórica. Porque para que exista un testimonio fidedigno de la vida social de un municipio no pueden conservarse solo los documentos antiguos: la historia no se puede limitar solo a la veteranía sino que ha de ampliarse a la juventud y a la infancia. Con relación a esta cuestión, en la ley de la que hablaremos después se sigue utilizando -como suele hacerse- la expresión de "Archivos históricos" para los que conservan documentos con valor histórico con fines culturales y científicos y me cuestiono si el valor histórico no puede tenerlo un documento antes de entrar en ese Archivo Histórico. Y vuelvo a preguntarme ¿no sería más pertinente hablar de Archivos de conservación permanente?

Continuo. Si un Archivo no es posible reconocerlo sin documentos de archivo, tampoco lo es sin archiveros. De aquí el axioma de que no hay Archivos sin documentos, pero tampoco sin archiveros. Los documentos por sí solos no pueden ser estimados un Archivo como institución sino como contenido documental¹. Ciertamente la definición del término "archivo"

1. La ley gallega del 2014 al definir el término "archivo" da diversas acepciones: uno o más conjuntos orgánicos de documentos, y también como institución, como sistema y como fondo.

–en la ley de Galicia- se estima tanto como conjunto o conjuntos orgánicos de documentos como la institución que conserva esos documentos, de aquí esa manía personal de utilizar la grafía para distinguir una y otra acepción: minúscula para documentos como contenido y mayúscula para Archivo como institución o centro² y de aquí la consecuente distinción entre gestión de documentos, que se traduce en procesos. y gestión de Archivos cuya manifestación primera exige el reconocimiento de los Sistemas de Archivos. Una y otra gestión sin dejar de estar relacionadas son diferentes. Por otra parte –siguiendo con las definiciones- aunque el contenido documental de un Archivo se limite a un fondo, que ocurre con frecuencia en los municipales, es necesaria una definición propia para fondo.

Son los Censos de Archivos –tan necesarios- pero que pueden perder utilidad por falta de actualización los que han sido proclives a estimar Archivos municipales –con mayúscula- nada más constatar la existencia de documentos, aunque amontonados, en un Ayuntamiento. Y en este caso ocurre que a la hora de cuantificar, el número de Archivos que tendría que coincidir como menos con el número de archiveros y no con el de municipios se aparte sensiblemente, distorsionando la realidad.

Recuerdo a este respecto que hace muchos años se publicó por parte del Ministerio de Cultura que en España había más de 40000 Archivos y de inmediato hubo de hacerse la pregunta ¿dónde estaban los 40000 archiveros?.

Adecuar en este momento el número de Archivos municipales existentes con el número de municipios resulta del todo improcedente, por falta de realidad.

De hecho cuando en 1997 se publicó el Censo de Archivos del Sistema andaluz³ cuya elaboración me correspondió, opté para su identificación con un concepto restrictivo, estimando tales aquellos gestionados por archiveros y con ofrecimiento de servicio, sin dejar de reconocer como “depósitos documentales” aquellos que aún guardando fondos, fracciones de fondos, colecciones u otros conjuntos documentales –incluso de incuestionable valor- difícilmente podían ofrecer servicio al Ayuntamiento o a los ciudadanos por carecer de archivero lo que supone entre otras la falta de regularidad de las transferencias, la ausencia de cuadro de clasificación y por tanto falta de organización y de descripción, y de aquí impedimento para el acceso.

La distinción entre Archivos y depósitos documentales quizá atrevida pero honesta, al margen de triunfalismos, desde una perspectiva personal, podía ser el punto de partida para una toma de conciencia y de las consiguientes actuaciones para mejora de la situación reconocida. Apreciación que sin embargo me valió más de una crítica y sobre todo el enojo de algún alcalde que se sintió ofendido alegando que en su Ayuntamiento se conservaban documentos importantes: ¡hasta un Privilegio rodado!, me decía alguno, y que por cierto tenía colgado en su despacho sin ninguna protección.

En esa ocasión se censaron 924 entidades públicas para las que se estimaron –con generosidad- solo 172 Archivos y el resto, 752, depósitos documentales. De este total

2. Aurelio Tanodi denominó “archivalía” al contenido documental para distinguirlo de “archivo”, como institución

3. (3)(1997)Heredia Herrera, A: Censo del Sistema andaluz de Archivos, Sevilla Junta de Andalucía, Consejería de Cultura.

con relación al ámbito municipal de un total de 763 municipios, solo 126 se consideraron Archivos y 637 depósitos documentales. Resultaba significativo que en las provincias con Planes de Archivos municipales la cantidad de depósitos documentales se reducía notablemente, como era el caso de Sevilla⁴ y de Huelva.

La existencia no deseada de estos depósitos sin embargo era necesario constatarla porque el contenido de los mismos forma parte del Patrimonio documental andaluz.

Y sin apartarme de los Archivos municipales quiero insistir en que la información ofrecida por un censo es efímera por cuanto afecta a un tiempo muy cercano al de su elaboración, perdiendo actualidad demasiado pronto, de aquí que la actualización se hace necesaria para constatar el progreso, el estancamiento y hasta el retroceso, que también es posible.

Quizá me excedí cuando la actualización la hice anualmente, cosa que llevé a cabo hasta el año 2004 cuando abandoné obligatoriamente la dirección del Archivo General de Andalucía, pero peor que mi exceso ha sido la posterior paralización del Censo que ha quedado estancado

La “Ley de archivos y documentos de Galicia” del año 2014, en el título II, capº IV, se insta, como en todas las leyes afines, a la confección de un Censo de Archivos y de sus fondos. Prevé su actualización mediante la información comunicada sobre alteraciones, comunicaciones que siendo obligadas me atrevo a presentir que no siempre son las debidas.

Según he podido comprobar en el Censo publicado, los Archivos municipales en Galicia en la actualidad están afectados por dos planes de Archivos el llevado a cabo por la Xunta, bajo la dirección de Marina García Pita, Carmen Prieto y María Josefa Vinon, en las provincias de Coruña , Lugo y Orense y el llevado a cabo por la Diputación de la Provincia de Pontevedra, a cargo de Miguel Pereira.

En Galicia con el nombre de Concellos hay 314 de los que 257 son de menos de 10.000 habitantes frente a los de más que son 57 . Exceptuando las capitales de provincia en el censo constan 23 Archivos municipales en la Coruña, 13 en Lugo, 13 en Orense y 61 en Pontevedra, es decir 59 afectados por el Plan de la Xunta y 61 por el Plan de la Diputación de Pontevedra, no constando por lo tanto la totalidad de los municipios.

He tratado de adentrarme en el Censo haciendo una inmersión en cada una de las cuatro provincias para sacar algunas conclusiones. En el primer caso bastantes Concellos no han dejado de contar con la tutela de la Xunta que no sé si es permanente o puntual, tutela a partir de una acción decidida y coordinada que ha dado el primer paso necesario para conocer la situación de los Archivos y del Patrimonio documental cuya información

4. En Andalucía el cambio se acusa en 1978 con la primera reunión de archiveros locales andaluces convocada por la Comisión de Cultura de la Diputación Provincial de Sevilla en la que se establecieron criterios comunes a seguir y en noviembre de 1980 se organizó un curso sobre problemas básicos para los encargados de Archivos municipales. La mecha estaba encendida y prendió y se extendió. Entre 1981 y 1991 se puso en práctica el “Plan de organización y descripción de Archivos municipales” para municipios de menos de 20.000 cuyo resultado fueron 70 archivos clasificados y descritos cuyos inventarios se publicaron en la “Colección de Archivos municipales de Sevilla”

sin embargo no llega hasta hoy, según se desprende de los cuadros de clasificación. Igual ocurre en el segundo caso, el de Pontevedra que por lo que he podido comprobar la información no avanza más allá del 2013, quizá por falta de comunicación de las alteraciones ocurridas.

Sin duda que la mía es una visión desde lejos y por lo tanto menguada que será actualizada y mejorada por los archiveros gallegos que intervienen en estas Jornadas

Ojalá, sin embargo, que todas las Comunidades autónomas pudieran dar testimonio de una labor tan generalizada y uniforme lo que no quita ciertas diferencias que distinguen a uno y otro plan.

Hay dos modelos de cuadros de clasificación aunque semejantes con nombre de cuadro de clasificación, cuadro de organización o de fondos. Yo me quedaría con cuadro de clasificación para todos. En el primer caso el cuadro ofrece la enumeración de secciones y de series y de las fechas límite de estas, en el segundo se va más allá precisando las unidades de instalación o conservación, pero lo más acertado de todo es haber descrito el fondo del Ayuntamiento a partir de la ISAD(G)⁵ que entre otras cosas nos permite a primera vista conocer las fechas extremas del mismo hasta el momento de elaborarse el Censo.

En la descripción de cada fondo hay un espacio para los responsables de la misma, enumerados con nombres y apellidos que aparte de constituir un número importante- en el caso de Cambados figuran 31 y tengo que confesar que yo no conté sino con un becario por Ayuntamiento- entiendo que pueden ser becarios que una vez realizado el trabajo han terminado su cometido.. De ser así ¿cómo se mantiene una tutela suficiente para que el Archivo funcione después de la tarea realizada?. En el caso de Sevilla se resolvió con los denominados “archiveros de zona” que convertidos en funcionarios, por oposición, de la Diputación hoy siguen manteniendo y actualizando las funciones y servicio exigidos a cualquier Archivo. Cada archivero de zona tiene la responsabilidad sobre varios Archivos que previamente se había organizado su contenido.

Mis observaciones, que al ser apreciaciones personales pueden no responder a la realidad, no restan valor a la labor realizada en Galicia que bien puede servir de ejemplo.

Siendo la ley 7 / 2014 de 26 de septiembre de archivos y documentos el marco legal general que afecta a los Archivos de Galicia, también lo es, obviamente, para los municipales. Sin embargo no hay en ella demasiado espacio específico para los Archivos locales en los que como es de suponer los municipales están incluidos. Con relación a ellos se dice (art6º 36,2) que al órgano de dirección , es decir la Consejería pertinente, le corresponde

5. La libertad razonable de interpretación de la ISAD(G) me permitió en su día proponer la reproducción del cuadro de clasificación a la hora de cumplimentar el elemento de descripción: “organización”, en el caso de estar describiendo el fondo. La colección de “Archivos municipales de la provincia” da testimonio. De aquí que celebre la referida aplicación.

Por otra parte, a la hora de la ISAD(G) hay una cumplimentación que he visto en más de una ocasión y no resulta razonable a la hora de describir el nivel fondo y referirse al nombre/título del mismo ,denominándolo Archivo municipal de tal o cual localidad. Siempre he creído que la denominación del fondo se cumplimenta a partir del nombre del productor. Para la descripción de la entidad Archivo hay que recurrir a la ISDIAH.

“cooperar y fomentar la “ordenación archivística” (¿?) y además la posibilidad de funcionar en régimen de mancomunidad (artº 46).

Esta escasa dedicación, justificada por el respeto a la autonomía local, no impide que el resto de los contenidos también les afecte dando por obvia su pertenencia al Sistema de Archivos de la Xunta de Galicia y por tal hecho les corresponde aplicar un sistema de gestión documental, disponer de personal suficiente y cualificado con horario no inferior a 20 horas semanales, quedándome la duda de si ante lo regulado nos movemos entre la realidad y el deseo, como suele ocurrir.

Antes de adentrarme en el articulado de la ley mi primera observación es para manifestar mi satisfacción por el uso permanente, con relación a los documentos, de producción, de producido, de productor, sin pervertirlos por los términos creación, creado, creador, salvo en una ocasión que bien puede ser un desliz⁶

Se me ocurre que si las acepciones para el término archivo incluyen tanto el contenido documental, y por tanto los documentos, como el Archivo como institución o agente custodio, bien podía haberse reducido el título a : ley de archivos, evitando cierta redundancia.

A la hora del glosario mantiene un número suficiente de términos, sin aumentarlos innecesariamente, entre los que incluye el documento electrónico, cuya definición queda referida a la de la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a las actuaciones públicas, y el Archivo electrónico que pudieran dar lugar a presentir un desarrollo de la gestión de documentos electrónicos y sin embargo siendo bastantes las alusiones a la misma, así como a la transparencia, lo cierto es que mantiene un modelo de gestión documental, llamémoslo tradicional, para todos los documentos en soporte papel, es decir administrativos e históricos o de conservación permanente, sin dejar de adoptar previsiones básicas para adaptar la “gestión de los archivos” –que en este caso mejor hubiera sido de los documentos- a la administración electrónica. Gestión documental de la que hace responsable al archivero⁷ y no al gestor de documentos. Dando por sentada esta responsabilidad, me cuestiono, sin embargo, el reconocimiento que se hace de la posibilidad de admitir para la dirección de los Archivos a los documentalistas además de, cuando dice:”podrá figurar un archivero”, condiciona su presencia en los tribunales para su acceso⁸.

La gestión de documentos queda definida como: “conjunto de funciones, procesos y medios que integrados en la gestión administrativa general y aplicados con carácter transversal y de modo continuo en el Sistema de Archivos de Galicia, sirven para garantizar la autenticidad, la integridad y la disponibilidad de los documentos a lo largo del tiempo, así como para la configuración del Patrimonio documental”, definición acertada, bastante afín a la de la ley 7/2011 de Documentos, Archivos y Patrimonio documental de Andalucía . Sus límites temporales –con buen criterio son a lo largo del tiempo que no es lo mismo

6. Tit.1,artº 4,1)

7. Titº1, artº 14,3; titº II, artº 18)

8. Titº1, artº 14,1

que “ a largo plazo” porque cualquier plazo por muy largo que sea siempre tiene fecha de caducidad y no todos los documentos la tienen.

En el desarrollo de la ley se insiste en la configuración del Patrimonio documental, como primer objetivo⁹, a partir de la gestión documental y se siguen manteniendo para la estructuración de la red de Archivos : los Archivos de gestión, centrales e intermedios, menciones ambas, ausentes en los textos normativos de la gestión de documentos electrónicos emanados del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas que se ciñe solo a los documentos administrativos electrónicos.

La escasa implicación en la gestión de documentos electrónicos se hace visible en la referencia excepcional a los documentos electrónicos. Así cuando reconoce, a partir de una condicional, que “si los documentos recibidos de los archivos de gestión son documentos electrónicos deberán enviarse (sin decir donde) con la tecnología que permita el acceso y garantice la autenticidad, integridad y disponibilidad de los propios documentos y de los datos en ellos contenidos¹⁰. En el artº 43 se refiere al Archivo electrónico de la Xunta de Galicia que reconoce como “repositorio electrónico centralizado” del que nos queda la duda de si será el Archivo único del que habla la reciente ley 39/2015 de 15 de Octubre de procedimiento administrativo común¹¹ y en el artº 43.4 habla de gestión electrónica de documentos que deja la duda de si se refiere a la gestión administrativa con documentos electrónicos que quizá no sea lo mismo que gestión de documentos electrónicos.

Esta ley como todas las afectadas por la ley de Patrimonio histórico español estima a la eliminación, de forma suave, como “la exclusión de bienes del Patrimonio documental”, y ,una vez más, volvemos a plantearnos lo ilógico de dicha ley al estimar cualquier documento público a partir de su producción como Patrimonio documental, cuando puede “legalizarse” la destrucción para muchos de ellos.

Cuestión de sumo interés en cualquier ley archivística es el acceso que supone la aplicación del derecho a la información regulado por normativa aparte pero que obliga a cualquier Archivo, como institución. De aquí que la ley gallega no precise sino los plazos generales establecidos en la LPH que no son otros que no antes de la finalización de los expedientes, bien a los 30 años de la producción de los documentos, y para los documentos con datos personales a partir de los 25 años de la fecha de la muerte de la persona y si se desconoce tal fecha se amplía a los 50 años de la producción del documento. De aquí que la ley se haya quedado atrás a partir de la posterior ley 8/2015 de 25 de marzo de Transparencia, aunque está ocurriendo que a la hora de prever la aplicación de esta última se están ofreciendo bastantes dudas y desajustes como veremos.

9. Reconoce en primer lugar (titº,artº1 como objetivo, la regulación de la protección y conservación del Patrimonio documental gallego y “la organización, funcionamiento, acceso y difusión del contenido de los archivos de interés para Galicia y del Sistema de Archivos de Galicia”

10. Artº 38,6)

11. “Archivo único” del que solo tenemos certeza de su denominación, ciertamente desafortunada, que nos impide entrever su naturaleza (Archivo central Intermedio o de Conservación permanente), aparte de desconocer su responsable y si habrá uno por Administración, por Ministerio o Consejería o por Organismo. ¿Cuántos Archivos únicos, cuando existen ya tantos Archivos tradicionales?

El acceso, íntimamente ligado a la transparencia, ahora se refiere no a los documentos en particular sino a la información pública que tanto puede ser los documentos públicos como la información en ellos contenida, realidades diferentes sin perjuicio de su relación, y en esa información pública se reconocen los expedientes en proceso de elaboración. Por otra parte la información pública también puede ser la información elaborada que se corresponde en unos casos con la publicidad activa decidida y orientada por las Organizaciones, en nuestro caso los Ayuntamientos, de libre disponibilidad de los usuarios, y en otros casos se corresponde con la información elaborada demandada por los usuarios que en muchas ocasiones no será pertinente por abusiva y lo que es peor restrictiva que es lo que está ocurriendo –me consta-, desgraciadamente

En esta materia, los Archivos y los archiveros, al amparo de la ley de Patrimonio histórico español han venido facilitando el acceso y así se recoge en la ley de archivos y documentos de Galicia, anterior a la ley de transparencia.

Esta nueva ley, la de transparencia. muy retrasada con relación a otros países, aunque multiplicada a partir de la competencia de las autonomías, deja muchos cabos por atar. Por una parte las responsabilidades no van a ser exclusivas de los archiveros. Se habla de nuevos plazos y de unidades de información dejando bastante marginados a los Archivos que también son unidades de información.

Así, el servicio de transparencia considera que los documentos ingresados en los Archivos históricos se van a regir por la ley de Patrimonio histórico español pero como dicha ley se refiere a los plazos y no al procedimiento se aplicará el procedimiento de la LT que exige solicitud, registro, instrucción, resolución y notificación que ciertamente retrasará el tradicional e inmediato servicio ofrecido por los Archivos llamémoslos, tradicionales

A este respecto, hay Ayuntamientos, como es el caso de Zaragoza que ha movido ficha, pasando de la teoría a la práctica, tratando de aliviar el proceso¹² facilitando de forma inmediata los documentos reconocidos de acceso libre como son los de más de cien años y los de las series que no contienen datos personales. En cuanto a los documentos ingresados en el Archivo central las solicitudes de acceso se tramitarán por los servicios competentes.

A veces da la sensación de que todo cambia para no cambiar nada o empeorarlo.

Retomando la ley de Galicia, entiendo que pertenece a una de las denominadas de segunda generación aunque avanzada en sus contenidos, pero como muchas de las últimas leyes archivísticas se ha quedado atrás porque la elaboración y aprobación de una ley exige tiempo y dedicación y los cambios tecnológicos y su aceleración son más rápidos. Ha ocurrido con relación a la regulación sobre la transparencia, sobre el acceso y sobre la gestión de documentos electrónicos. Normativa al amparo de la política de gestión de documentos electrónicos emanada del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, responsable de la implantación de la Administración electrónica que difiere de la definición que vimos en la ley gallega al limitarla al “documento administrativo electrónico” siendo

12. Decreto de la Alcaldía de 15 abril 2016

el tiempo de aplicación desde la captura a la selección, con lo que parecen quedar fuera de la referida gestión los documentos electrónicos de conservación permanente y los documentos en soporte papel, cuyo espacio respectivo de aplicación es el de los Archivos electrónicos o el de los convencionales.

En este momento está ocurriendo que en el escenario de la gestión de documentos electrónicos contamos -quizá aparentemente- con una doble política la atribuida al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas como responsable de la implantación de la Administración electrónica, a la que recientemente parece haberse añadido otra: la “Política de gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Educación Cultura y Deportes”, según reza en el documento, ya revisado, con ese título, disponible en la red¹³. La gestión de documentos electrónicos aquí dibujada se acerca más a la definición de gestión de documentos electrónicos que figura en la ley gallega.

Puede dar la sensación que nos enfrentamos no a una sino a dos o hasta más gestiones documentales¹⁴ y los Archivos locales y por tanto los municipales no están al margen de lo que está sucediendo y sus archiveros deben estar al tanto.

Un último comentario, en el marco de la política de la gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Hacienda, concretamente en la Guía de Aplicación de la NTI, se recomienda la elaboración por todas las entidades públicas de una Ordenanza , reglamento o norma para aplicación del “Modelo de gestión de documentos electrónicos” establecido por dicho Ministerio y cabe preguntarse ¿qué validez van a tener los Reglamentos de Archivo? ¿es posible la compatibilidad?, ¿habrá que modificarlos? .

Es el momento de la actividad y no de la pasividad.

13. <http://www.mcd.gob.es/cultura.mcd/areas-cultura/archivos.html>.

14. Heredia Herrera, A.: “La gestión documental, la gestión de documentos electrónicos: ¿una o dos?”, TABULA, Salamanca 2016, pp.155-171

**Os arquivos municipais
na consolidação
da democracia portuguesa**

António Maranhão Peixoto

Câmara Municipal

de Esposende

(Portugal)

Os arquivos municipais na consolidação da democracia portuguesa

António Maranhão Peixoto

A arquitetura arquivística portuguesa, como todas, está alicerçada na memória que a História, desde Heródoto, associa e vincula à escrita. Escrita entendida como a matriz e o eixo primordial de fixação do conhecimento e de garante do poder, de modo a que ele, quer o conhecimento ou quer o poder, se não desvaneça no tempo. A primeira explicitação formal, por nós conhecida, desta associação na língua portuguesa encontra-se num diploma emitido pela chancelaria de D. Afonso III, datado de 24 de Junho de 1273:

*Porque os homéés son mortaes e renëbrãça dos feytos que fazè nõ podem sempre durar em os corações dos homéés que de poys nacê, por en foy achada a escritura que as cousas traspassadas per firmidõ da escritura seiã sempre presentes.*¹

■ 1

A itinerância da corte dos primeiros reis portugueses, bem documentada nos vários documentos régios preservados nas suas respetivas chancelarias, leva-nos à Torre do Tombo cuja história remonta ao século XIII. Todavia, apenas temos registada a data de 1378, ano em que o Arquivo Real passa a ficar guardado no Castelo de S. Jorge de Lisboa, na torre *albarrã*, igualmente apelidada de torre do *haver*. A torre do Castelo recebe o apelido “do Tombo”, por aí ser conservado o chamado “Livro dos Próprios”, o antigo *Recabedo Regni*. O Arquivo Real fica a ser conhecido por Torre do Tombo, nome que perdura há 638 anos.

O Arquivo Real conserva tudo o que diz respeito à Fazenda, estando a sua guarda confiada a funcionários da Fazenda Pública. Além dos diversos documentos de cariz financeiro, alberga também os tratados celebrados com reinos, potências e entidades estrangeiras, os livros de chancelaria, os forais, bem como os tombos de demarcação de bens, as sentenças do juiz dos feitos da Coroa, os diplomas de instituição de capelas e morgados, os testamentos e os mais variados documentos oficiais.

Conhecemos medidas implementadas nos séculos subseqüentes para a sua organização. Destacamos a famosa *Leitura Nova*, ordenada por D. Manuel I (1469-1521), o rei *Venturoso*, de modo a preservar documentos de extrema importância cujo suporte estava muito danificado, ou cuja leitura já não era então acessível.

1. ANTT (Arquivo Nacional Torre do Tombo): *Livro Primeiro de Doações, Mercês e Forais de Vilas e Lugares, de Dom Afonso 3.º, Conde de Bolonha*, fl. 123^v A, Carta de doação do Castelo e da Vila de Vide ao Infante D. Afonso. Em Luiz Fagundes Duarte, *Documentos em Português da Chancelaria de D. Afonso III*. Lisboa: Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, 1986, p.182-187.

Este monarca inicia o seu reinado em 1495 e desde muito cedo dedica uma forte ação política à administração. A centralização que preconizou, principia com o fabrico nas oficinas reais de coleções de pesos e medidas que são enviadas a todas as **câmaras** do Reino para assim obter uma desejável unificação.

Em janeiro de 1497, para evitar as frequentes dúvidas e discussões sobre a interpretação dos forais, que estão envelhecidos, rotos e a esmagadora maioria já mal se pode ler, manda fazer uma reforma geral, para que **cada terra do Reino tenha o seu foral**, ficando o duplicado arquivado na Torre do Tombo.

Tal reforma visa a normalização da **administração local** e fixar uniformemente os pagamentos devidos à coroa.

O programa da *Leitura Nova* abrange todas as comarcas do Reino e quase todos os livros ostentam uma “tabuada” para facilitar e orientar a pesquisa.

Perante a necessidade de conhecer o seu conteúdo e de estabelecer normas no Arquivo Real são elaborados o primeiro regulamento pelo escrivão Tomé Lopes, em 1526, e o primeiro relatório – inventário - por Cristóvão de Benavente, em 1583.

O terramoto de 1 de novembro de 1755 derrubou a torre do Castelo onde estava o Arquivo Real que, apesar de soterrado, conseguiu livrar-se dos incêndios que deflagraram e causaram maiores estragos. O que se salvou foi guardado numa barraca de madeira, onde permaneceu até 1757, data em que a documentação foi levada para o mosteiro de S. Bento. Esta mudança proporcionou uma nova organização, empreendida pelo guardador Manuel da Maia. Uns anos mais tarde, outro responsável, João Pereira Ramos de Azeredo Coutinho, ordenou a elaboração de um inventário do Arquivo para “se facilitarem as buscas” e “para que breve e sumariamente se conheça o que nelle se acha depositado”.

Os finais do século XVIII testemunham já uma nova atitude em relação à documentação histórica que irá culminar com o advento do Liberalismo. Em 1823 e 1839 surgem novos regulamentos.

O de 1823 assume a Torre do Tombo como Arquivo Nacional. Tal designação, agora surgida, terá uma duração efémera que, durante todo o século XIX, alternará entre “nacional” e “real” conforme as vicissitudes políticas emergentes e preponderantes.

No entanto, será o Governo liberal que, ao decretar a extinção das diversas instituições do Antigo Regime – Tribunal do Santo Ofício, em 1821; Desembargo do Paço, Mesa da Consciência e Ordens, Conselho da Fazenda, a partir de 1833; Ordens Religiosas, Decreto 28.5.1834 – e ao mandar incorporar os seus respetivos cartórios na Torre do Tombo, lhe confere e atribui, de forma implícita, as funções e o desígnio de Arquivo Nacional.

Recordemos que, apesar dessa ordem, os arquivos das instituições extintas nunca chegaram a ser enviados completamente para a Torre do Tombo. Por exemplo, os cartórios monásticos, que durante séculos constituíram exemplares soberbos da organização arquivística foram desmembrados e delapidados. Ficaram inicialmente à guarda das **repartições da Fazenda locais** e, a partir de 1836, mandados incorporar no Arquivo

Nacional. Tal desiderato nunca se verificou na totalidade, pois, repousaram dispersos por vários arquivos e muita documentação foi destruída ou perdeu-se irremediavelmente. É na sequência destas incorporações que é estabelecido um novo regulamento para a Torre do Tombo em 1839, que só veio a ser substituído em 1902, por Decreto de 14 de junho. Nele são definidas como funções da Torre do Tombo a incorporação de documentos caídos em desuso ou de organismos extintos, a sua boa instalação, manutenção e conservação.

Em março de 1911 é publicada pelo regime republicano, implantado em 5 de outubro de 1910, uma lei para a reorganização dos serviços de bibliotecas e arquivos. No seu artigo 24.º determina: *O Archivo da Torre do Tombo será denominado Archivo Nacional*. É agora consagrado o nome de Arquivo Nacional da Torre do Tombo para designar o arquivo geral da nação portuguesa.

O artigo 25.º da mesma lei vai mais longe ao estipular que “o Governo designará o edifício destinado a servir de Archivo para os documentos actualmente dispersos pelas diversas Secretarias do Estado”. Vemos aqui um perfeito alargamento da noção de património documental, abarcando a necessidade de ser criado um outro arquivo público, que cumprisse as valências de arquivo intermédio.

No início do século XX, por impulso de Júlio Dantas, Inspetor das Bibliotecas Eruditas e Arquivos, e em empenhado cumprimento da legislação em vigor, as incorporações realizadas demonstraram que seria impraticável e utópico tentar concentrar na Torre do Tombo todo o património arquivístico do Estado Português. Por seu turno, os **poderes locais** opõem-se com veemência à saída do seu inerente património documental: cartórios eclesiásticos, paroquiais, notariais e judiciais.

Neste cenário inicia-se a descentralização dos arquivos públicos. Portugal assiste agora à criação de arquivos em alguns distritos, como os casos em 1916-17 de Braga, Bragança, Leiria e Évora. O Decreto 4.312, de 8 de maio de 1918, atribui as responsabilidades de arquivo distrital de Lisboa à Torre do Tombo e as de arquivo distrital de Coimbra ao arquivo da Universidade.

Na altura é pública a intenção de ser criado um arquivo central para a documentação da administração pública que revelasse valor histórico, mas a falta de espaço na Torre do Tombo não permite tal concretização e a mesma vai sendo despejada em sucessivos armazéns.

O Decreto n.º 19.592, de 31 de julho de 1931, classifica o Arquivo Nacional da Torre do Tombo como *Arquivo Geral*, dependente no âmbito técnico e administrativo da Inspeção das Bibliotecas Eruditas e Arquivos, entidade que, em 1965, passará a ser tutelada pela Direção Geral do Ensino Superior e das Belas Artes, parte integrante do Ministério da Educação.

Verificamos que no dealbar dos anos 80 do século passado a Torre do Tombo ainda se rege pelo regulamento de 1902. Este substrato legal só será atualizado pelo Decreto-Lei n.º 424/85, de 22 de outubro, ditando a nova Lei Orgânica que o mesmo depende diretamente do Ministério da Cultura e é dotado de autonomia administrativa e fica “encarregado de assegurar o tratamento e conservação dos documentos emanados da administração

central e de toda a documentação de interesse histórico-cultural de âmbito nacional e internacional”.² Nesta inovadora situação o Arquivo Nacional fica desprendido dos restantes arquivos públicos, na regência do Instituto Português do Património Cultural, enquanto se havia principiado a construção de um edifício de raiz para a Torre do Tombo. Em instalações provisórias há mais de 200 anos e assente na nomeação da Comissão para a Reforma e Reestruturação do Arquivo Nacional da Torre do Tombo³, é chegada, finalmente, a hora do Arquivo Nacional solucionar as questões mais técnicas e implementar o Sistema Nacional de Arquivos. Nesta sequência e na prossecução de uma política arquivística coerente, até então inexistente, é criado um órgão coordenador, o IPA – Instituto Português de Arquivos⁴ no qual não está incluído o Arquivo Nacional da Torre do Tombo.

Nova plataforma legislativa⁵ dita a curta existência desta entidade (1988-1992) e dita a fusão do Instituto Português de Arquivos e do Arquivo Nacional da Torre do Tombo, surgindo à luz legal os AN/TT - Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, com a justificação preambular de que, *para a implantação de uma rede nacional de arquivos, é mais racional que no mesmo serviço esteja centralizada a gestão dos diversos arquivos distritais nacionais; não era adequado para o efeito, que ao Arquivo Nacional da Torre do Tombo competisse a gestão do Arquivo Distrital de Lisboa e a um outro serviço a gestão dos demais arquivos distritais*. O mesmo diploma dita o fim do Arquivo Histórico do Ministério das Finanças e a sua inclusão nos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo.

O programa do Governo eleito em 1995 reserva uma particular atenção à política arquivística nacional, com um enfoque especial nos arquivos contemporâneos e nos arquivos intermédios. O Decreto-Lei n.º 42/97, de 7 de maio, contempla um Conselho Superior de Arquivos e os NA/TT dão lugar ao IAN/TT – Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, levando à promulgação de uma nova Lei-Orgânica⁶ que o constitui como pessoa coletiva de direito público dotada de personalidade jurídica, património próprio e autonomia administrativa.

Nas suas atribuições destacamos:

- Promover a execução da política arquivística nacional, em conformidade com as orientações da tutela;
- Salvaguardar e valorizar o património arquivístico nacional enquanto fundamento da memória coletiva e individual e fator da identidade nacional e, ainda, como fonte de investigação científica;
- Promover a qualidade dos arquivos enquanto recurso fundamental da atividade administrativa e, nesse sentido, promover a eficiência e eficácia dos serviços públicos, nomeadamente no que se refere às suas relações com os cidadãos;

2. N.º 1 do artigo 1.º.

3. Despacho n.º 55/86, de 3 de julho.

4. Decreto-Lei n.º 152/88, de 29 de abril.

5. Decreto-Lei n.º 106-G/92, de 1 de junho.

6. Decreto-Lei n.º 60/97, de 20 de março.

- Salvar e garantir os direitos do Estado e dos cidadãos, consubstanciados nos arquivos à sua guarda.

Entre as suas competências salientamos:

- Coordenar o sistema nacional de arquivos;
- Superintender técnica e normativamente em todos os arquivos dependentes do Ministério da Cultura, bem como em todos os arquivos do Estado, **autarquias locais** e empresas públicas e, ainda, em todos os conjuntos documentais que, nos termos da lei, venham a ser classificados como integrando o património arquivístico nacional;
- Exercer o direito de inspeção técnica em todos os arquivos do Estado, **autarquias locais** e empresas públicas e, ainda, em todos os conjuntos documentais classificados como integrando o património arquivístico nacional;
- Incentivar e apoiar os serviços de origem na implantação de sistemas de gestão de documentos, definindo diretivas técnicas, colaborando na sua aplicação e fiscalizando o seu cumprimento;
- O apoio às **autarquias** no planeamento e construção da rede de **arquivos municipais** e obrigatoriedade de emitir parecer sobre os projetos de portarias de gestão de documentos, de acordo com o previsto na lei⁷.

■ 2

Emergentes do tradicional vetor histórico-cultural os Arquivos Municipais Portugueses vivem há quase duas décadas e meia, e certamente prosseguirão, a sua irreversível afirmação institucional.

A sua génese está registada nas Ordenações Afonsinas⁸ onde o monarca D. João I, “O de Boa Memória”, *querendo manter, e governar em boa ordenança*, tendo em vista o bem do nosso povo determina que *todos os escrivães das **Câmaras** copiassem num livro de pergaminho, bem encadernado e coberto, todas as escrituras pertencentes aos concelhos, quer as existentes, quer as que viessem a fazer-se no futuro, tanto de rendas como de direitos e privilégios, sentenças, mercês, etc., com as respectivas datas e nomes dos outorgantes.*

As Ordenações Manuelinas⁹ prescrevem *que mandarão os vereadores fazer os cofres necessários para as eleições e as arcas e armários para as escrituras e outras coisas que nelas hão-de ser bem guardadas. [...] E farão guardar numa arca grande e boa todos os forais, tombos, privilégios e quaisquer outras escrituras, que pertencem ao concelho. A qual arca terá duas fechaduras, das quais terá uma chave o escrivão da câmara e outra um dos*

7. Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 44/88, de 10 de dezembro.

8. Livro IV, Título 24, 1 e 3.

9. Livro I, Título 46, 15 e 11.

vereadores. Estas Ordenações determinam ainda que nunca se tirará escritura alguma da dita arca, salvo quando fôr necessária para se ver, ou trasladar, então somente a tirarão na casa da câmara onde a dita arca estiver, e acabado aquilo para que foi necessária, deve ser colocada logo na dita arca, e isto sob pena do escrivão da câmara perder o ofício e o vereador que tiver a outra chave ficar sujeito à justiça régia.

Continuando tal prática são reiteradas estas consignações nas Ordenações Filipinas. Conhecem-se vários testemunhos que demonstram a constante preocupação em guardar, e guardar bem, toda a documentação inerente à vida municipal. Além da preservação dos originais e/ou das públicas formas dos seus documentos, também a obtenção de versões existentes no arquivo régio, em caso de extravio ou desaparecimento da documentação imprescindível à vida local.

Todavia, é do conhecimento público que muita documentação destes arquivos municipais se viria a perder irremediavelmente ao longo dos tempos, devido à irresponsabilidade e à ignorância de funcionários ou à incúria de outros responsáveis. Isto apesar da ação iniciada no século XVIII por personalidades como Frei Joaquim de Santo Agostinho ou João Pedro Ribeiro que, incumbidos pela Academia das Ciências, visitaram alguns destes arquivos do Reino para avaliar o seu estado e referenciar o valor histórico dos seus acervos. Similar situação viria também a acontecer na centúria seguinte protagonizada por Alexandre Herculano.

O município da capital, Lisboa, passa a disponibilizar os seus fundos documentais ao público no ano de 1863, seguindo-se-lhe o de Viana do Castelo em 1912.¹⁰ Depois Guimarães em 1931, Porto em 1936, Amarante em 1947 e Vila Flor em 1957. Após um considerável hiato assistimos ao florescer de uma nova mentalidade na década de oitenta. As edilidades iniciam um percurso de afirmação da sua matriz territorial e modelam no Arquivo Municipal, numa visão puramente historicista, a afirmação da sua identidade local. Assim, é a vez de Ponte de Lima e de Vila Viçosa em 1980, Serpa em 1982, Abrantes e Silves em 1983, Alcácer do Sal, Aljustrel, Lousã e Ovar em 1986. Seguem-se Cascais em 1987, Coimbra, Faro, Fronteira e Sintra em 1988. Em 1989 é a vez de Santo Tirso, no ano seguinte é Alenquer e em 1991 Mafra e Tavira.¹¹

Por esta altura os técnicos superiores que desenvolvem a sua atividade nos arquivos municipais são pouco mais de duas dezenas, não chegando a metade destes os que estão devidamente habilitados para a carreira específica de técnico superior de arquivo. Já os técnicos auxiliares de BAD – Biblioteca, Arquivo e Documentação ultrapassam as quatro dezenas e meia.

O desenvolvimento de uma gestão integrada da documentação municipal é assumido pelo município de Vila Nova de Gaia a partir dos inícios da década de noventa do século

10. PEIXOTO, António Maranhão – *Arquivo Municipal de Viana do Castelo: Nótulas de 90 Anos de Serviço Público*. In “Íbis”, Viana do Castelo: Associação de Jornalistas e Homens de Letras do Alto Minho, n.º 4, Janeiro de 2003, p.145.

11. RIBEIRO, Fernanda – *Os Arquivos Municipais Portugueses. Considerações em torno de um inquérito*. In “Cadernos de Estudos Municipais”, Braga: Arquivo Distrital de Braga/Universidade do Minho, n.º 2/3, Novembro 1994/Maio 1995, p.37.

passado.¹² A documentação deixa de ser vista na restritiva dimensão do seu valor histórico e passa a ser entendido o seu ciclo de vida, afirmando-se *ab initio*, ou seja, o momento da sua produção, a sua importância arquivística.

O desiderato primordial desta evolução é apresentado no III Encontro Nacional de Arquivos Municipais em 1993. O Arquivo Municipal é agora identificado como uma unidade administrativa e cultural.¹³

Do IV Encontro, realizado em 1997 na cidade algarvia de Loulé, subordinado ao tema “Os Arquivos Municipais e a Administração”, sai uma enorme reivindicação, face às perspectivas e aos desafios que se lhes colocam. Além da necessidade em *dotar eficazmente as administrações locais de meios materiais e humanos especializados na área dos Arquivos, ao nível intermédio e superior*, é, unanimemente, reconhecida a necessidade de *obter apoio do Governo na implementação do Arquivo Municipal como sistema de informação*, bem como de *promover a estruturação dos modelos de formação para uma melhor resposta às reais necessidades da administração e dos desafios das tecnologias da informação*.¹⁴

Marcante na difícil afirmação institucional dos Arquivos Municipais em Portugal é o PARAM – Programa de Apoio à Rede de Arquivos Municipais, nascido em Março de 1998, e há muito reclamado pelos profissionais da área arquivística municipal. Em nossa opinião, é aqui que estas unidades de informação conhecem a sua consagração. E, não tenhamos dúvidas, na sua existência, isto é, na sua história ficarão 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 confirmam 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.*¹⁵

12. PEIXOTO, António Maranhão; TEMUDO, Alda Padrão – *Proposta duma Política de Gestão Integrada em Arquivos Municipais: o Exemplo da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia*, in “CONGRESSO NACIONAL DE BIBLIOTECÁRIOS, ARQUIVISTAS E DOCUMENTALISTAS”, 4.º, Braga, 1992 – *Informação, Ciência, Cultura, Bibliotecas e Arquivos para o Ano 2000*. Actas, Vol.1, Braga, BAD, 1992, p.294.

13. PEIXOTO, António Maranhão – *Arquivo Municipal de Viana do Castelo: Proposta de Solução Global*. In “Actas III Encontro Nacional de Arquivos Municipais”, Viana do Castelo, BAD, 1994, p.184.

14. ACTAS IV ENCONTRO NACIONAL DE ARQUIVOS MUNICIPAIS. BAD, 2000, p.125.

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

Este programa, o primeiro de apoio lançado pelo órgão de gestão nacional dos arquivos, tem como propósito a implantação nos municípios de uma cultura de gestão integrada de arquivos. Nos seus objetivos gerais, atrás enunciados, promove a qualificação destes arquivos enquanto recurso da atividade administrativa e a salvaguarda e acesso ao património arquivístico. Esteve ativo, do ponto de vista da apresentação de candidaturas, entre 1998 e 2003, vindo a contemplar 114 municípios no universo dos 308 existentes no País. O primado da vertente patrimonial esteve sempre presente na avaliação e seleção de candidaturas, tendo patente na formulação a máxima prioridade da política nacional de arquivos: *salvar património arquivístico em risco*.

Poderemos dizer que com o PARAM nada será como dantes. Além do grande passo para a efetivação de uma rede de Arquivos Municipais integrada na Rede Nacional de Arquivos, é também enorme a evolução no que diz respeito ao aumento de profissionais habilitados e a atenção política autárquica registou um novo despertar para a problemática dos seus arquivos.

A primazia do modelo historicizante, quer dizer da consagração local do clássico “Arquivo Histórico”, vertente que matizou indubitavelmente a epifania destas unidades, permitiu a abrangência de técnicos superiores generalistas da área das ciências humanas e sociais e a polivalência de outros técnicos superiores.¹⁶

As prementes e constantes necessidades de modernização da Administração Local e as novas tecnologias da informação têm coagido, de forma crescente e permanente, os municípios a repensarem a sua cultura. Pois, é impensável obter *performances* de gestão sem aceder de forma capaz ao fluxo de informação que é gerado dentro e fora destas organizações.

Neste sentido, temos assistido à crescente implementação de tecnologias da informação ao serviço da Administração, para que de uma forma moderna satisfaça as necessidades do cidadão, mais exigente e interventivo na governança democrática. Além de parceria essencial no processo administrativo, os Arquivos Municipais como sistemas de informação têm de assegurar, de maneira eficiente e eficaz, a gestão de todo um conjunto de questões relacionadas com o tratamento, acesso, controle e manuseamento, bem como a pesquisa e difusão da informação que abrangem.

Assim revelam-se primordiais para a agilização administrativa, isto é, na melhoria da qualidade da informação e na diminuição dos tempos de resposta ao cidadão, contribuindo inevitavelmente na organização da informação e do seu alcance nos serviços.

Na atualidade, quase duas centenas de técnicos superiores e mais de duas centenas e meia de técnicos profissionais, todos habilitados na área de arquivo, empenham-se nos seus respetivos municípios em responder cabalmente às solicitações dos serviços municipais e de todos os utilizadores em geral, em permitir o fácil e rápido acesso à documentação e à informação, em zelar pela proteção e preservação dos documentos, em evitar e suprimir a acumulação excessiva de documentação inútil, assim como disciplinar a reprodução injustificável da informação.

16. PEIXOTO, António Maranhão – *Arquivos Municipais: evolução e afirmação*. In “Cadernos BAD”, Lisboa: BAD, n.º2, 2002, p.97.

Conscientes de que muito é preciso continuar a fazer nos arquivos municipais portugueses, verificamos que a sua dinâmica evolutiva, estruturada na modernização, qualidade e inovação da própria Administração Pública exige recursos humanos e financeiros bem mais elevados do que tradicionalmente se tem destinado a esta área.

Dispomos de instrumentos¹⁷ que encaminham e proporcionam a eliminação de documentos sem qualquer interesse e com prazos devidamente prescritos, o que fornece inúmeras vantagens, quer em termos de racionalização de procedimentos, quer em termos de eficácia.

A Portaria n.º 1253/2009, de 14 de outubro, altera e republica o Regulamento Arquivístico para as Autarquias Locais, aprovado pela Portaria n.º 412/2001, de 17 de abril, contempla na Tabela de Seleção 735 séries/subséries documentais ativas, repartidas por 53 áreas/subáreas ordenadas alfabeticamente quanto ao seu enquadramento orgânico- funcional, dada a inexistência de planos de classificação e/ou ordenação adotados uniformemente por todas as autarquias. Este diploma legal possibilita uma percentagem de eliminação na ordem dos 61% enquanto a anterior Tabela¹⁸ compreendia apenas cerca de três centenas de referências documentais e atingia os 43%, sem contar a eliminação com amostragem.¹⁹

Uma outra dificuldade que tem conhecido progressos altamente significativos desde meados da década de noventa do século passado e que sempre se revelou de extrema pertinência no vetor da extensão cultural, é o conhecimento dos fundos existentes nestes arquivos municipais.

O Programa de Inventário do Património Cultural Móvel, na área arquivística da responsabilidade dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo e iniciado nos primeiros anos da década de 90 do século passado, 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 evoluiu-se para o levantamento sistemático e completo da documentação existente nos municípios, que são publicados pela seguinte ordem de distritos e respetiva data de referência bibliográfica: Lisboa; Porto e Viana do Castelo em 1996; Portalegre; Vila Real, Faro, Coimbra, Leiria e Aveiro em 1997; Castelo Branco (1998); Setúbal e Évora em 2000; Guarda (1999); Viseu (2000); Bragança (1994); Santarém; Braga (2007). Apesar de já concluído, ainda não foi publicado o volume relativo ao distrito de Beja.

17. VIEIRA, João – *Orientações gerais sobre gestão de documentos de arquivo*. Lisboa: IPA – Instituto Português de Arquivos, 1990.

INSTITUTO DOS ARQUIVOS NACIONAIS/TORRE DO TOMBO – *Manual para a Gestão de Documentos*. Lisboa: IAN/TT, 1998.

INSTITUTO DOS ARQUIVOS NACIONAIS/TORRE DO TOMBO – *Orientações Técnicas para a Avaliação de Documentação Acumulada*. Lisboa: IAN/TT, 1999.

18. Portaria n.º 503/86, de 9 de setembro.

19. 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*. In “Actas do V Encontro Nacional de Arquivos Municipais”: BAD, 2001, p.10-11.

A edição destes inventários indicia novos desafios para toda a comunidade. Se, por um lado, garante o conhecimento público do acervo documental de cada arquivo, por outro, plasma a sua identidade e redobra a responsabilização das entidades proprietárias e/ou guardadoras no que diz respeito à segurança, ao tratamento e preservação de todo o seu património documental.

A evolução que os arquivos municipais portugueses têm conhecido jamais poderá ser dada por concluída, pois, estas unidades informacionais têm que responder em permanência aos desafios da melhoria contínua, à elevação do grau de qualidade do serviço prestado e à atualização face à vertiginosa mutabilidade da modernidade.

A estratégia de concentrar o serviço de arquivo numa unidade orgânica municipal e promover a integração do mesmo em redes de âmbito local, regional e nacional certifica um elevado grau de consistência na sua afirmação.

Os arquivos municipais têm que ser parceiros privilegiados e residentes no desenvolvimento e consolidação de uma prudente modernização administrativa no nosso país. Assim como de uma previdente normalização que consagre as especificidades do discurso administrativo em estreita concertação com os novos suportes da informação e a permanente estruturação da gestão de documentos, isto é, a implementação segura de um conjunto de medidas que visam a racionalização e a eficácia na sua constituição, avaliação, organização, conservação e comunicação.

■ 3

A BAD²⁰ – Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas, fundada em 1973, em resultado dos esforços dos profissionais portugueses de documentação e informação, tem como objetivos:

- a) Defender os interesses dos eus associados em todos os aspetos relativos às suas atividades e carreiras, bem como reforçar os laços de solidariedade;
- b) Fomentar a investigação nas áreas relativas aos setores profissionais;
- c) Promover o aperfeiçoamento científico, técnico e cultural dos seus associados tendo em vista a plena consciência da sua identidade e ética profissional;
- d) Intervir nas áreas de decisão relativas ao planeamento, implementação e reorganização de Sistemas de Informação Documental;
- e) Defender o direito à informação na perspetiva de um desenvolvimento integral;

20. Entidade sem fins lucrativos. Pessoa Coletiva de Utilidade Pública por Despacho de 7 de junho de 1988. Membro da Federação Portuguesa das Associações e Sociedades Científicas, da EBLIDA, da IFLA, da Federação Internacional de Documentação e do Conselho Internacional de Arquivos.

- f) Avaliar da qualidade dos conteúdos e estruturas curriculares dos diversos níveis de formação profissional.

Nesta associação foi criado o GTAM – Grupo de Trabalho dos Arquivos Municipais que, desde 1987 com a realização do primeiro Encontro Nacional, em **Lisboa** no dia 6 de fevereiro, e do segundo que teve lugar em **Montemor-o-Novo**, de 23 a 25 de novembro de 1988, tem contribuído fortemente com a sua ação para o aperfeiçoamento do regime democrático, do poder local e dos seus profissionais de arquivo.

Nestas duas iniciativas procurou-se elaborar uma radiografia da realidade nacional e daí saiu preconizada a ideia de que os arquivos distritais podiam estabelecer redes de arquivos municipais.

O III, realizado em **Guimarães** e **Viana do Castelo**, de 24 a 26 de junho de 1993, teve como temática *Arquivos Municipais: identidade local na Europa das regiões – Nacionalidade*Vianidade*Europa. Considerando que o Arquivo Municipal é uma entidade administrativa e cultural, reconhece-se a necessidade de:*

1. *Dotar as Câmaras Municipais de recursos humanos especializados de nível intermédio e superior (técnicos superiores e técnicos adjuntos de arquivo);*
2. *Criar infraestruturas e equipamentos adequados às funções e objetivos dos arquivos municipais;*
3. *Assegurar a implementação de processos que visem uma efetiva política de prevenção e conservação do património arquivístico municipal;*
4. *Encontrar soluções institucionais de forma a fomentar e desenvolver a cooperação entre os arquivos municipais, nomeadamente com o país vizinho;*
5. *Estimular a cooperação entre os profissionais de arquivo a nível nacional, no quadro da Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas (BAD).*

Arquivos Municipais e a Administração foi o mote do IV Encontro, em 1997, de 26 a 28 de fevereiro, em **Loulé**, estruturado nos seguintes segmentos:

1. *Os Arquivos Municipais na sociedade da informação: realidades e projetos;*
2. *As tecnologias da informação e a modernização da administração;*
3. *Os Arquivos Municipais face à Rede Nacional de Arquivos e à cooperação interinstitucional.*

O município de **Sintra** acolhe o V, de 29 a 31 de março de 2000, tendo como eixo de reflexão *Os Arquivos Municipais: atualidade e modernidade*.

As preocupações elencadas centram-se na necessidade de *vincular as Autarquias à organização dos seus arquivos, sendo estes serviços sujeitos a inspeções regulares, bem como ao recrutamento de técnicos superiores e profissionais de arquivo para assegurar convenientemente as funções inerentes a estas unidades administrativas e culturais.* Também foi aludida a concretização de *uma prudente normalização que consagre as especificidades do discurso administrativo*, além da divulgação dos acervos na internet e a creditação de qualidade e serviço à luz da Norma ISO 2000.

O VI Encontro teve lugar em **Espinho**, no dia 28 de novembro de 2003 e versou sobre *Os Arquivos Municipais na Política Nacional de Arquivos: Novos Desafios, Novos Suportes* e realçou a necessidade de:

1. Promover a regulamentação e aplicação de sistemas integrados de tratamento da informação nos Municípios;
2. Concretizar a normalização na área da gestão de documentos;
3. Consolidar estas estruturas como parte ativa da Sociedade da Informação e como polos fulcrais para a modernização Administrativa;
4. Gizar uma efetiva Rede Nacional de Arquivos;
5. Redimensionar o PARAM – Programa de Apoio à Rede de Arquivos Municipais, passando, inclusivamente, por uma ação conjunta de âmbito nacional do IAN/TT (Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo) e da BAD (Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas) junto dos decisores políticos.

Torres Vedras, a 7 de Abril de 2006, recebeu o VII Encontro intitulado *Modernização Administrativa e Qualidade*.

Perante as exigências da nossa Sociedade da Informação e do Conhecimento, aos Arquivos Municipais colocam-se, entre outros, os seguintes desafios:

1. Assegurar a transparência dos atos administrativos
2. Contribuir para a simplificação da Administração, nomeadamente, no âmbito da sua reestruturação e racionalização de procedimentos;
3. Fomentar a criação de redes que viabilizem a qualificação de recursos humanos e o aumento da sua capacidade interventiva no contexto organizacional;
4. Promover a gestão documental eletrónica e modelar os processos de forma a garantir a economia do conhecimento aos decisores;
5. Dinamizar e otimizar a gestão da qualidade total.

Em **Vila Real**, em 16 de novembro de 2007, desenvolveu-se o VIII com o enfoque na elevada importância dos *Fundos Privados em Arquivos Municipais: Perspectivas e Projectos*.

Como recomendações figuraram:

1. *O seu pertinente tratamento e difusão, com recurso às mais modernas tecnologias da informação, potenciando a qualidade do serviço a disponibilizar, assim como o desenvolvimento de parcerias com os detentores particulares de forma a salvaguardar este valiosíssimo património cultural;*
2. *A redefinição do regime geral de incorporações da documentação de valor permanente em arquivos públicos, de forma a contemplar e integrar os Arquivos Municipais, verdadeiros fundamentos da identidade local e da memória coletiva, no âmbito da sua esfera territorial, como parceiros diretos na preservação, organização, defesa e valorização do património arquivístico;*
3. *A concretização do Código de Administração Autárquica que titule e consagre os Arquivos Municipais como sistemas de informação que, na plataforma municipal, assegurem, de modo eficiente e eficaz, a gestão de todo um conjunto de questões relacionadas com o tratamento, acesso, controle e manuseamento, bem como a pesquisa e difusão da informação que abrangem.*

Os *Novos Desafios da Gestão Documental orientaram* o IX Encontro na cidade de Évora, a 14 de novembro de 2008, num momento em que a *Administração Local vive um exigente, inquestionável e irreversível desafio de modernização administrativa.*

O seu patamar de desenvolvimento, a satisfação que tem de garantir aos cidadãos e o firme caminhar no futuro próximo, onde se revela primordial a estruturação das novas tecnologias da informação, implicam uma nova cultura e uma nova postura na arquitetura administrativa do País.

Assim sendo, torna-se impraticável a obtenção de performances de gestão sem o acesso sustentado ao fluxo de informação gerado fora e dentro das autarquias locais, nomeadamente, nos municípios.

Os desafios da modernidade e as dinâmicas para os concretizar, tendo sempre em vista a garantia de uma cidadania democrática e participada, têm nos Arquivos Municipais, como sistemas de informação, os parceiros vitais de todo o processo administrativo.

Para tal é necessário:

1. *Assegurar a transparência dos atos administrativos;*
2. *Contribuir para a simplificação da Administração, nomeadamente, no âmbito da sua reestruturação e racionalização de procedimentos;*

3. *Fomentar a criação de redes que viabilizem a qualificação de recursos humanos e o aumento da sua capacidade interventiva no contexto organizacional;*
4. *Promover a gestão documental eletrónica e modelar os processos de forma a garantir a economia do conhecimento aos decisores;*
5. *Implementar políticas de gestão integrada de informação nas autarquias locais.*

A *Gestão da Informação* na Administração Municipal: Passado, Presente e *Futuro* sinalizou o X Encontro, em **Leiria**, 4 e 5 de novembro de 2011. Prosseguindo um patamar de desenvolvimento que visa garantir a satisfação plena aos cidadãos, a estruturação de uma nova cultura na governância autárquica do País, rumo ao firme caminhar no futuro próximo, aconselhou:

1. *Reiterar a necessidade dos arquivos possuírem edifícios devidamente dimensionados para o exercício da sua missão;*
2. *Assegurar e garantir a efetiva implementação de planos de preservação digital nas autarquias locais;*
3. *Reforçar a necessidade dos arquivistas intervirem e serem parte constituinte das equipas que definem e orientam as estratégias de gestão documental e de gestão da qualidade, visando a maior celeridade, rapidez, eficácia e eficiência, bem como melhoria contínua, no acesso à informação e ao conhecimento;*
4. *Reafirmar a transparência dos atos administrativos, a igualdade de acesso dos cidadãos à informação e a permanente democratização da gestão municipal.*

Nos dias 14 e 15 de novembro de 2014 foi debatida, no âmbito do XI Encontro em **Esposende**, a *Arquivística e competitividade na Administração Local: ferramentas inovadoras para a gestão da informação*. Aí foi frisada uma chamada de *atenção para o papel estratégico da gestão da informação na melhoria contínua e qualificação das organizações, com uma Administração Pública virada para o cidadão-cliente*. Também foi evidenciado o papel estratégico do arquivista enquanto gestor de informação nos distintos organismos da administração local, com abordagens sistémicas, contribuindo com a sua experiência e know how para a modernização administrativa e a gestão da qualidade das organizações. E ainda, o reconhecimento da importância de instrumentos e ferramentas inovadoras, como a MIP – Metainformação para a Interoperabilidade, a MEF – Macroestrutura Funcional e os Planos de Classificação desenvolvidos conforme a MEF, como soluções para uma gestão eficaz e eficiente das organizações e da sua constante modernização.

Além dos Encontros Nacionais, o GTAM já organizou as seguintes Jornadas:

- ISAD (G) – **Vila Franca de Xira**, em 21 de fevereiro de 2001;
- Avaliação, Seleção e Eliminação de Documentos nas Autarquias Locais – **Viseu**, em 9 de novembro de 2005, e **Santarém**, em 19 de outubro de 2007;
- O Acesso aos Documentos Administrativos - **Bragança**, em 9 de junho de 2006.

Agora é a hora de **Castelo Branco** escrever uma nova página com *Arquivos Municipais: o que há de novo?*²¹

■ 4

A Revolução de 25 de Abril de 1974 construiu - entre outras realidades de uma nova sociedade, livre, igualitária, pluralista, fraterna e tolerante - o Poder Local Democrático em Portugal.

Os Municípios promovem ativamente o desenvolvimento local e regional, a todos os níveis. É um desenvolvimento essencial para cada um dos seus territórios, para as suas populações, assim como para a construção de um País coeso, harmonioso, justo e solidário.

Os Municípios trabalham afincadamente no desenvolvimento integrado do território nacional, na defesa intransigente dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, conforme o consagrado na Constituição da República Portuguesa. Entre eles, realçamos, aqui e agora, o acesso igualitário de todos os cidadãos aos serviços essenciais, com um enfoque especial no direito à informação, à identidade e à memória coletiva. Todo este desiderato enunciado é assegurado superiormente pelos Arquivos Municipais.

O caminho percorrido e a percorrer, gerou e gerará, outros e novos ciclos, dimensionados às realidades do presente e do amanhã de cada município, que possibilitam e possibilitarão a continuidade da estruturação, maturação e qualificação destas unidades administrativas e culturais em todo o mosaico municipal.

Em cada dia que passa, mais os decisores políticos se consciencializam de que os Arquivos Municipais em Portugal são uma realidade fulcral da gestão municipal e, além de polos aglutinadores e multiplicadores de sinergias, como sistemas de informação são imprescindíveis à construção e vigência de uma efetiva administração aberta.

E, perante a comunidade e o País, como produto natural da atividade municipal são também a memória, a identidade e a experiência da Administração Local, assim como agentes indispensáveis de continuidade de ação e preservação dos direitos municipais.

21. XII Encontro Nacional de Arquivos Municipais, 14 e 15 de outubro de 2016.

A terminar:

Somos, com muita felicidade, brio e orgulho, testemunhas e agentes de que a arquivística, nomeadamente, a municipal evoluiu nas últimas décadas de uma forma extraordinária, passando de uma conceção monopolizada pelos aspetos relacionados com a conservação de documentos para uma atuação na qual o valor dominante é o serviço e integração nas instituições que serve, com uma conceção integral da gestão dos documentos e da unidade de informação.

Este processo em permanente desenvolvimento está, sem sombra de dúvida, associado à evolução tecnológica que permitiu ampliar a capacidade de gestão, passando do controlo e gestão de dados para a gestão da informação e, agora, gestão do conhecimento. Hoje os conceitos em alta vinculam-se à gestão da informação e do conhecimento, documentos eletrónicos, sistemas de informação, auditorias da informação, etc.

No que concerne aos Arquivos Municipais, eles são, face aos desafios permanentes da modernização administrativa, vitais para a salvaguarda da democracia e para a promoção da cidadania.

Em suma: os arquivos mais do que guardiões ou abrigo do passado são, indubitavelmente, a antecipação do futuro!