

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE LETRAS



O LUGAR DOS ARQUIVOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PORTUGUESAS (1976-2019)

MARIA MIGUEL DUQUE PERDIGÃO

Dissertação orientada pelo Prof. Doutor Carlos Guardado da Silva e coorientada pelo Prof. Doutor Luís Corujo, especialmente elaborada para a obtenção do grau de Mestre em Ciências da Documentação e Informação

2020

RESUMO

A presente dissertação analisa a relação entre os arquivos e as políticas públicas, partindo da seguinte pergunta: *Qual o lugar dos arquivos nas políticas públicas portuguesas entre 1976 e 2019?* A investigação assenta sobre um conjunto de objetivos gerais: identificar a presença dos arquivos nos processos político-decisórios em Portugal no período definido e compreender se a presença dos arquivos nesses processos pode ser entendida na perspetiva de construção de uma política arquivística. E, como objetivos específicos: correlacionar as alterações no contexto político e socioeconómico com possíveis variações na presença dos arquivos nas políticas públicas; identificar a legislação no âmbito dos arquivos e analisar a sua estrutura face ao previsto na literatura e, ainda, identificar a aplicação de programas destinados aos arquivos e analisar os seus resultados. O processo investigativo tem como base um quadro metodológico qualitativo, que segue o método da Investigação Documental. Nesse seguimento, analisou-se, segundo uma abordagem interpretativista, os mecanismos de tomada de decisão e de apoio à mesma, bem como outros instrumentos legais e normativos, relacionados com políticas e ações legais no contexto dos arquivos em Portugal, no período entre 1976 e 2019, isto é, os programas de governo, as grandes opções do plano, programas e diplomas legislativos. A fundamentação teórica do estudo, que permitiu contextualizar o tema e definir os conceitos operatórios de ‘arquivo’ e de ‘política pública’ assenta em estudos científicos de referência, que têm vindo a analisar os contextos nacional e internacional relativamente a políticas arquivísticas. Os resultados obtidos permitiram identificar a presença dos arquivos nas agendas governamentais, bem como traçar uma evolução do desenvolvimento e aplicação de medidas neste âmbito, relacionando-as, por um lado, com o contexto socioeconómico e político e, por outro, com os estudos de referência previamente identificados. Conclui-se que o lugar dos arquivos nas políticas públicas portuguesas, entre 1976 e 2019, é, ainda, um lugar assente na vertente histórica e patrimonialista, que exclui a vertente da gestão da informação, não a considerando no próprio conceito de ‘arquivo’.

PALAVRAS-CHAVE

Arquivo; Política Pública; Política Arquivística; Legislação Arquivística

ABSTRACT

This dissertation analyses the relationship between archives and public policies, based on the following question: *What is the place of archives in Portuguese public policies between 1976 and 2019?* The investigation is based on a set of general objectives: to identify the presence of archives in the political-decision-making processes in Portugal in the defined period and to understand whether the presence of archives in these processes can be understood from the perspective of building an archival policy. And specific objectives: to correlate changes in the political and socioeconomic context with possible variations in the presence of archives in public policies; to identify legislation in the scope of archives and to analyse its structure in relation to what is foreseen in the literature and, still, to identify the application of programs destined to archives and to analyse their results. The investigative process is based on a qualitative methodological framework, which follows the Documentary Research method. For the purposes of the present study, we intend to analyse, according to an interpretative approach, the decision-making and support mechanisms, as well as other legal and normative instruments, which are related to policies and legal actions in the context of the archives in Portugal, in the period between 1976 and 2019, that is, the government programs, the great options of the plan, programs and legislation. The theoretical basis of the study, which made it possible to contextualize the theme and define the operational concepts of archive and public policy, is based on scientific reference studies that reflect upon the national and international contexts regarding archival policies. The results obtained by the documental research made it possible to identify the presence of archives on government agendas, as well as to trace an evolution in the development and application of measures in this area. It was also possible to relate them, on the one hand, to the socio-economic and political context and, on the other, to the reference studies previously identified. It is concluded that the place of archives in Portuguese public policies, between 1976 and 2019, is still a place based on the historical and patrimonialist dimension, which excludes the aspect of information management, not even considering it in the concept itself.

KEYWORDS

Archive; Public Policy; Archival Policy; Archival Legislation

DEDICATÓRIA

Para os meus pais, Umbelina e Geo.

Para a minha irmã, Ana.

Para ti, Guilherma, que partiste cedo demais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos Professores do Mestrado, com especial atenção para com o meu orientador, Professor Doutor Carlos Guardado da Silva, que me emprestou a sua ideia, para que a pudesse explorar e transformar no trabalho que aqui hoje vemos, sempre disponível e pertinente nas suas observações e conselhos. Agradeço também ao meu coorientador, Professor Doutor Luís Corujo, pela lição bibliográfica, peça fundamental no desenvolvimento deste estudo. Apenas o acompanhamento e disponibilidade de ambos permitiram que este trabalho chegasse aqui.

Aos meus colegas de Mestrado, agradeço o carinho, os sorrisos e o apoio, que tornaram mais leve a passagem por este caminho. Agradeço especialmente à Bruna, companheira de trajetos, à Ana Luísa, à Diana, ao Jaime. Ao Ricardo, companheiro de discussões e debates académicos, amigo. À Ana Albuquerque, companhia constante neste caminho solitário, agradeço as conversas, as frustrações, os sorrisos.

Não poderia deixar de agradecer à minha família RULiana, companheiros de casa e de aventuras durante quase seis anos. Ao meu Quarteto Fantástico: Mónica Pinto, Joana Silva e Raquel Diogo. Paulo Clemente, Bruna de Sousa, Bruno Veiga, João Lisboa, Cristiano Furtado, Rafaela Lima, Paulo Henriques, Jhimmy Quintero e tantos outros que por lá foram passando e tornando casa um sítio cada vez mais perto. Obrigada à Ana Rita Pereira, nome completo para que não haja margem para dúvidas na sua identidade, minha “companheira de quarto e de vida”. Obrigada à Irma Dalle, pequena casa pelo Mundo.

Aos meus amigos de sempre, que me ajudaram a construir há já tantos anos atrás: Miguel Salvador, Marisa Barreto, Miguel Sousa, Solomiya Kuzmych, Adriana Bibes, Tiago Paulos, Miguel Padilha, Rodrigo Baleizão, Rogério Cabaço, Susana Cidade. À Elvira, sempre presente em cada um de nós para nos obrigar a viver o que lhe foi tirado.

Aos mais recentes, já na fase da desconstrução: Adriana Santos, querida afilhada, Sara Córias, Catarina Parreira, Ana Pedro.

Aos meus colegas e amigos da AJR agradeço as dores de cabeça, mas agradeço, sobretudo, por me terem mostrado que as grandes coisas não se fazem solitariamente. Anseio por ver cada um de vós encontrar o seu próprio caminho.

Agradeço à Guilhermina Bibes os anos de amor e apoio incondicional. Os próximos serão de saudade.

Não poderia deixar de agradecer ao Bruno Mendes, que me [re]conheceu nesta fase da vida. Obrigada pelo amor, compreensão e paciência infinitos e por me apoiarem em todas as dimensões dos meus sonhos, mesmo os que nada mais são do que uma névoa de indecisão.

Agradeço aos meus avós, Zé Maria e Manel, pelo carinho infinito. Pela pureza de cada um e por me encherem sempre o coração com os seus sorrisos, mau humor e graça.

Por fim, agradeço à minha nusca, pai e mãe, bases da minha vida, de tudo o que sou, fui e alguma vez serei. Quadrado imperfeito, muitas vezes turbulento, mas onde nunca falta amor. Obrigada por me apoiarem incondicionalmente, mesmo quando não compreendem e sabem que nem eu própria compreendo ainda. Obrigada por me deixarem seguir este meu caminho ainda pouco claro, mas em definição. Obrigada por me darem o Mundo para que eu possa crescer nele como quiser. Obrigada por me aceitarem, cuidarem, amarem

SUMÁRIO

ABSTRACT	iii
DEDICATÓRIA	v
AGRADECIMENTOS	vii
SUMÁRIO	ix
LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS	xi
ÍNDICE DE TABELAS	xv
INTRODUÇÃO	1
1. REVISÃO DA LITERATURA	5
1.1. Principais conceitos: ‘Arquivo’ e ‘Política Pública’	5
1.2. Relação entre os arquivos e as políticas públicas: outros estudos	8
1.3. Estudos sobre o lugar dos arquivos nas políticas públicas em Portugal – A Modernização Administrativa, o <i>E-Government</i> e os Arquivos Municipais	19
2. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO	31
2.1. Definição da Problemática	31
2.2. Método	33
3. OS ARQUIVOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PORTUGUESAS: RESULTADOS	37
3.1. Programas de Governo, Grandes Opções do Plano e Legislação	37
3.1.1. 1976 – 1985: Pós – 25 de Abril, IPPC	37
3.1.2. 1985 – 1995: Lei Base do Património Arquivístico e LADA	46
3.1.3. 1995 – 2005: PARAM, a Sociedade da Informação e o Estado Aberto	56
3.1.4. 2005 – 2011: Simplex e Rede Nacional de Arquivos	70
3.1.5. 2011-2019: Crise económica, PREMAC e recuperação económica	79
3.2. Programas	90
3.2.1. PARAM (1998-2007)	90
3.2.2. SIMPLEX (2006-2011)	96
3.2.3. PAEIS (2012)	101
CONCLUSÃO	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117
APÊNDICE	126
Apêndice A – Legislação no âmbito dos arquivos (1976-2019)	126

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

ACE - Administração Central do Estado

AM – Arquivo Municipal

AMA – Agência para a Modernização Administrativa

ANIM – Arquivo Nacional das Imagens em Movimento

ANTT – Arquivo Nacional da Torre do Tombo

AN/TT – Arquivos Nacionais/Torre do Tombo

AP – Administração Pública

ASIA – Avaliação Suprainstitucional da Avaliação Arquivística

CADA – Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos

CEE – Comunidade Económica e Europeia

CEFA – Centro de Estudos de Formação Autárquica

CONARQ – Conselho Nacional de Arquivos

CPA – Código do Procedimento Administrativo

DGARQ – Direção-Geral dos Arquivos

DGLAB – Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas

D. L. – Decreto – Lei

FMI – Fundo Monetário Internacional

GOP – Grandes Opções do Plano

iAP – Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública

IAN/TT – Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo

ICA/CIA – *International Council on Archives*/Conselho Internacional dos Arquivos

INFOCID – Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão

IPA – Instituto Português dos Arquivos

IPPC – Instituto Português do Património Cultural

LADA – Lei de Acesso aos Documentos Administrativos

LC – Lista Consolidada

MEF – Macroestrutura Funcional

MIP – Metainformação para a Interoperabilidade

PA – Programa de Apoio

PARAM – Programa de Apoio à Rede de Arquivos Municipais

PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira

PAEIS – Programa Administração Eletrónica e Interoperabilidade Semântica

PCM – Presidência do Conselho de Ministros

PEC - Programa de Estabilidade e Crescimento

PESPE – Plano Estratégico dos Serviços Públicos Eletrónicos

PG – Programa de Governo

PIDDAC – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

PME – Pequenas e Médias Empresas

PNACE – Programa Nacional de Ação para o Crescimento e Emprego

POAP – Programa Operacional da Administração Pública

POSC – Programa Operacional para a Sociedade do Conhecimento

POSI – Programa Operacional para a Sociedade da Informação

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

RAD – Rede de Arquivos Distritais

RAM – Rede de Arquivos Municipais

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

SIADE – Sistemas de Informação de Arquivo e Documentos Eletrónicos

SINAR – Sistema Nacional de Arquivos

SMA – Secretariado para a Modernização Administrativa

TIC – Tecnologias da Informação e da Comunicação

UCMA – Unidade de Coordenação para a Modernização Administrativa

UMIC - Unidade de Missão, Inovação e Conhecimento

UE – União Europeia

UEM – União Económica e Monetária

UNESCO - *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1- Medidas concretizadas em 2002-2003 no âmbito dos arquivos (Lei nº 107-A/2003).....	68
Tabela 2- Referências aos arquivos no PIDDAC para 2006 (Lei nº 52/2005).....	72
Tabela 3- Medidas de simplificação e modernização administrativa presentes do D.L. n.º 73/2014.....	84
Tabela 4- Legislação arquivística e origens institucionais	88
Tabela 5- Órgãos gestores da política arquivística em Portugal entre 1976 e 2019.....	89
Tabela 6-Prioridades da política arquivística nacional definidas pelo PARAM pelo PARAM entre 1998 e 2003	90
Tabela 7-Programas de apoio do PARAM e condições de candidatura.....	91
Tabela 8-Síntese dos dados relativos ao desenvolvimento do PARAM	95
Tabela 9- Edições dos programas Simplex.....	97
Tabela 10-Distribuição de medidas do Simplex 2006.....	98
Tabela 11-Síntese da evolução do Simplex Autárquico	100

INTRODUÇÃO

O arquivo, tradicionalmente visto como o local de depósito dos documentos, ou como o próprio conjunto de documentos, tem vindo a sofrer transformações no seu escopo de trabalho, assumindo uma posição fundamental ao nível de questões como a gestão documental, a modernização administrativa e a gestão da qualidade. A polissemia do arquivo ultrapassa as fronteiras do conceito, que se desdobra em conjunto de documentos, serviço orgânico e lugar (o edifício), e assume a sua posição de instrumento transversal em questões chave na vida da sociedade.

A informação arquivística e, por conseguinte, as estruturas de arquivo, constituem peças basilares de uma sociedade democrática, uma vez que salvaguardam questões como a proteção dos direitos do Estado e dos cidadãos e a transparência democrática relativamente às ações dos governos (Vázquez-Murillo, 2008, p. 109):

La Política de administración de documentos y archivos debe imponer, hacia dentro de la profesión y en la sociedad la idea de que en el siglo XXI trabajamos en mejorar el nivel de vida democrática de todos los habitantes (no sólo de los ciudadanos). Sobre todo de los más débiles y desfavorecidos. (p. 108)

A gestão da informação, para além de assegurar a proteção dos direitos básicos dos cidadãos, assegura também o funcionamento eficaz e eficiente das organizações (Silva, 2008):

Deste modo, o serviço de arquivo assume um papel central enquanto instrumento de gestão da documentação e da informação, contribuindo decisivamente para o bom funcionamento e desempenho das organizações. (p. 2)

As estruturas de arquivo, sejam elas em instituições públicas ou privadas, apresentam um espectro de ação, que abrange a documentação resultante da sua atividade, mas também o local onde esta documentação é organizada, conservada e consultada e ainda os instrumentos inerentes a estes processos (Silva, 2008, p. 2). É pela complexidade inerente a esta estrutura que o desenvolvimento de instrumentos normativos e de regulação se tornam fundamentais.

Carol Couture, na sua obra *Legislation archivistique et politiques nationales d'archives*, considera o desenvolvimento de uma política arquivística equivalente ao

desenvolvimento de políticas económicas, ambientais, culturais ou de educação (Couture, 1993):

Tout comme on trouve normal de se doter de politiques en matière de développement économique, d'environnement, d'éducation, de culture ou de loisir, les administrations s'entendent de plus en plus sur la nécessité, voire l'obligation, de développer et d'appliquer des politiques en matière d'archives. (p. 144)

É com base na tese apresentada por Couture, que assenta o presente estudo. Ora, se a definição de políticas arquivísticas é fundamental para o desenvolvimento dos estados e da sociedade e se estas devem ser responsabilidade dos próprios governos à semelhança do que se verifica com outros setores, adotou-se como pergunta orientadora para a presente investigação, que é a seguinte:

Qual o lugar dos arquivos nas políticas públicas portuguesas entre 1976 e 2019?

A temática das políticas arquivísticas tem na sua base os trabalhos de Couture, promovidos pelo Conselho Internacional dos Arquivos. Só mais recentemente, através de questões relacionadas com a modernização administrativa, os estudos nesta temática adquiriram um fôlego renovado.

Em Portugal, os trabalhos nesta área encontram-se sob a alçada da Modernização Administrativa (Silva, 2008), da Gestão de Qualidade (Leitão, 2018) e do Governo Eletrónico (Cardoso, 2018). Mais recentemente, o estudo de Carlos Guardado da Silva (Silva, 2019b) sobre os Arquivos Municipais trata, de forma mais específica, uma face da evolução política arquivística. Não obstante apresentarem perspetivas sólidas e fundamentadas relativamente à evolução dos arquivos nestas vertentes, os estudos apresentados carecem de uma visão holística relativamente ao desenvolvimento de uma política arquivística nacional.

Esta dissertação pretende traçar o percurso das políticas arquivísticas em Portugal, através da análise dos processos político-decisórios, que integram as diferentes fases do desenvolvimento de políticas públicas:

- (i) diagnóstico e apresentação de soluções através da inscrição de propostas nos programas de Governo e nas Grandes Opções do Plano;
- (ii) implementação de medidas através da definição de bases legislativas sólidas, desenvolvimento de programas e afetação de recursos.

Desta última fase, exclui-se, para efeitos do estudo, a afetação de recursos, uma vez que os Orçamentos de Estado não foram contemplados na análise. Exclui-se também uma terceira fase, a avaliação das políticas e da sua implementação, pois a sua análise extrapolaria os limites da presente dissertação.

No decorrer da construção da pergunta de partida, definiram-se como objetivos gerais: identificar a presença dos arquivos nos processos político-decisórios em Portugal no período definido e compreender se a presença dos arquivos nesses processos pode ser entendida na perspetiva de construção de uma política arquivística. E, como objetivos específicos, definiram-se: correlacionar as alterações no contexto político e socioeconómico com possíveis variações na presença dos arquivos nas políticas públicas; identificar a legislação no âmbito dos arquivos e analisar a sua estrutura face ao previsto na literatura e, ainda, identificar a aplicação de programas destinados aos arquivos e analisar os seus resultados.

A dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos: a revisão da literatura, na qual se apresentam os conceitos e os estudos que sustentam, teoricamente, este trabalho; a metodologia, capítulo que consiste na explanação dos procedimentos metodológicos que orientaram a investigação; os resultados, que consiste na apresentação dos dados recolhidos dos documentos em análise e a discussão dos mesmos à luz dos princípios teóricos, de modo a aferir o lugar dos arquivos nas políticas públicas.

De forma a clarificar concetualmente o trabalho, inicia-se a revisão de literatura pela discussão dos conceitos-chave ‘arquivo’ e ‘política pública’. De seguida são apresentados os estudos relevantes para o tema, sendo importante realçar os trabalhos de Couture (1993), Jardim (2009, 2013, 2015) e Vázquez-Murillo (2008), que estabeleceram as bases do desenvolvimento de políticas arquivísticas. Este capítulo termina com os trabalhos desenvolvidos sobre as políticas públicas em Portugal, contando com trabalhos já mencionados acima, Silva (2008), Leitão (2018) e Cardoso (2018). Nesta última vertente, é fundamental o estudo de Silva (2019b), que versa sobre as políticas públicas no âmbito dos arquivos municipais, constituindo, assim, um guia orientador para a presente dissertação.

O segundo capítulo apresenta a pergunta de partida e os objetivos, bem como a abordagem metodológica adotada. Tratando-se de uma investigação qualitativa, optou-se pelo método da Investigação Documental, orientado segundo uma perspetiva

interpretativista. Nesta parte do trabalho, são enunciados os documentos que constituem o corpo de análise, bem como o percurso de pesquisa utilizado para a sua recuperação.

O terceiro capítulo apresenta os dados recolhidos da documentação analisada e, por fim, procede-se à análise dos mesmos na discussão dos resultados. Este capítulo recupera os princípios estabelecidos na revisão da literatura, partindo daí a análise dos dados. Por último, surgem as considerações finais, nas quais se revisitam todas as etapas do processo aqui descrito, recuperando-se a pergunta de partida e os objetivos, de forma a estabelecer conclusões, bem como definir recomendações e possíveis linhas de investigação futuras.

1. REVISÃO DA LITERATURA

1.1. Principais conceitos: ‘Arquivo’ e ‘Política Pública’

Este estudo pressupõe a clarificação de dois conceitos-chave, ‘Arquivo’ e ‘Política Pública’, sendo que esta delimitação concetual se afigura fundamental para a formulação da problemática a tratar.

O carácter polissémico do termo ‘Arquivo’ tem sido amplamente trabalhado por diversos autores, variando as ideias principais entre o lugar físico onde se encontram os documentos, o próprio conjunto de documentos, o edifício, a informação produzida por uma instituição e a organização do dito arquivo (Silva, 2016; Silva, 2019a, p. 53).

Partindo das perspetivas acima apresentadas, é possível inferir que as definições de Arquivo assentam em duas dimensões: por um lado, o Arquivo enquanto conjunto orgânico de documentos e, por outro, as instituições ou serviços responsáveis pelo mesmo, sendo que a incidência tem sido depositada neste segundo aspeto (Silva et al., 1999, p. 213). Por esse motivo, considera-se que as definições apresentadas descurem a dimensão científica da Arquivística, favorecendo a instrumental e técnica (Silva et al., 1999).

Alguns autores, como Antónia Herédia Herrera e Carol Couture, seguem esta conceção e consideram o Arquivo como a soma das dimensões orgânico-funcional e institucional (Silva, 2015, p. 117). Não obstante, Silva *et al.* defendem que o arquivo não é uma mera soma, mas que pode e deve ser constituído enquanto unidade integral (Silva et al., 1999, p. 213). É desta forma que os autores defendem uma visão sistémica, na qual o arquivo é considerado “um sistema (semi)fechado de informação social materializado em qualquer tipo de suporte, configurado por dois factores essenciais – a natureza orgânica (estrutura) e a natureza funcional (serviço/uso) – a que se associa um terceiro – a memória – imbricado nos anteriores” (Silva et al., 1999, p. 214).

Esta conceção de sistema tem como base as ideias de Molina Campos (1995 cit. por Silva et al., 1999, p. 213), segundo as quais um sistema consiste num conjunto de elementos com relações hierárquicas estabelecidas entre si onde é assumida uma finalidade comum (p. 213).

Não obstante, importa contrapor as posições apresentadas com a de Ludwig von Bertalanffy, que, no século XX, desenvolveu a Teoria Geral dos Sistemas. Nos trabalhos

de Bertalanffy, um sistema é definido como um conjunto de elementos em interação (1968, p. 55), o que vai ao encontro do apresentado por Silva. Todavia, para Bertalanffy (1968, p. 39) existem apenas dois tipos de sistemas: fechados e abertos. Os primeiros são sistemas que se encontram isolados do ambiente circundante, enquanto os segundos são caracterizados pela existência de relações e trocas contínuas com o ambiente exterior (Bertalanffy, 1968, p. 39).

Santos (2015) compreende o Arquivo como um “organismo de amplitude social” (p. 3), que possui “adaptabilidade e facilidade de entradas e saídas (*input-output*)” (p. 3).

O conceito de arquivo pode, assim, ser visto de diferentes perspectivas, de acordo com o contexto de estudo. Como foi referido inicialmente, é um conceito polissêmico, sendo as diferentes interpretações de interesse para o presente trabalho: lugar físico, conjunto de documentos e serviço orgânico. Com base nestes significados, analisar-se-á o Arquivo na sua vertente patrimonialista e histórica, de sistema de informação permanente (acesso à informação a longo prazo) e ainda na sua dimensão ao nível da produção de informação.

Findada a discussão de um dos termos-chave deste trabalho, importa dar continuidade ao debate na perspectiva do outro termo, 'Política Pública'. Na língua portuguesa, o termo política pode ser interpretado de acordo com três aceções que correspondem, na língua inglesa, a três termos distintos: (i) *polity*, utilizado no sentido de “comunidade”, remete para sociedades organizadas politicamente, como Estados ou Impérios; (ii) *politics*, que engloba as interações dentro do sistema e entre os atores, sendo, no fundo, a atividade política e (iii) *policies*, aplicado no âmbito da ação pública (Muller & Surel, 2002, p.10). Ainda que os estudos sobre políticas públicas tenham como principal foco o terceiro aspeto, a ação pública e os seus resultados não excluem as restantes dimensões (Muller & Surel, 2002, p. 10).

A consolidação dos estudos no âmbito das políticas públicas teve como base o pressuposto de que, em democracias estáveis, as ações (ou não ações) do governo são passíveis de serem formuladas e analisadas cientificamente (Souza, 2006, p. 22). Nesse seguimento, o conceito tem sido discutido segundo diferentes abordagens (Muller & Surel, 2002; Souza, 2006). Estas vão desde clarificações simples, que remetem para as ações do governo, a considerações mais complexas no âmbito de programas de ação de origem governamental, que atuam sobre determinados setores ou espaços geográficos (Muller & Surel, 2002, p. 13). As definições apresentadas são questionadas por alguns

autores, que argumentam que estas remetem para a totalidade da ação pública, o que põe em causa o “interesse heurístico” do conceito, na medida em que este deixa de ser passível de análise (Muller & Surel, 2002, p. 13).

De forma a completar o conceito, outros autores inseriram novos elementos na definição: a construção de um quadro normativo de ação, a combinação de elementos da esfera pública e governamental e, por último, a construção de uma ordem local (Muller & Surel, 2002, p. 13). O quadro normativo é a matéria mais proeminente das políticas públicas, sendo constituído pelo conjunto dos recursos, sejam eles financeiros, intelectuais ou materiais, mas também dos produtos, sob a forma de regulamentação (Muller & Surel, 2002, p. 13). Importa compreender a importância de ligações coesas e coerentes entre os diferentes constituintes deste quadro, uma vez que uma ação isolada não pode ser considerada um plano (Muller & Surel, 2002, p. 14). Assim, o desenvolvimento de um quadro normativo de ação tem como base a definição de um conjunto de medidas concretas (recursos e produtos) orientado para a concretização de um conjunto de objetivos (mais ou menos) definidos (Muller & Surel, 2002, p. 15). Não se definindo apenas como um conjunto de decisões, o desenvolvimento de políticas públicas implica o desenvolvimento de relações entre a esfera governamental e a esfera pública, considerando o público-alvo, os grupos de interesse e os objetivos a cumprir (Muller & Surel, 2002, p. 19).

Outros autores inserem neste domínio a questão de resolução de problemas, isto é, argumentam que as políticas públicas têm como objetivo a resolução de problemas previamente identificados nos diferentes setores (Navarro, 2017, p. 167). A formulação de políticas públicas implica, dessa forma, uma avaliação prévia dos sistemas sobre os quais pretende agir, de forma a identificar as lacunas existentes.

Caeiro (2015) defende que a discussão em torno do conceito de políticas públicas é vasta e carece de “conexão ou convergência” (p. 92), não obstante encontra um denominador comum na intervenção do Estado no âmbito de um objetivo que é público. Na prossecução desse objetivo é possível distinguir cinco fases:

- a) Identificação do problema através do sistema político e inclusão na agenda governamental;
- b) Formulação de uma solução ou procura de soluções para o problema e os objectivos a alcançar;
- c) Tomada de decisão acerca das soluções propostas;

d) Aplicação da acção pela administração pública ou privada e, finalmente,

e) A avaliação dos resultados, uma vez que se considere que a acção chegou ao seu fim. (Caeiro, 2015, pp. 92–93)

Nesse seguimento, apesar de a formulação de bases legislativas ser frequentemente considerada o início da construção de uma política pública, é imperativo que seja acompanhada de outros elementos (Jardim, 2006, p. 10). Consideram-se elementos de uma política pública a legislação, os recursos materiais e financeiros e os serviços (Barreiro et al., 2013, p. 10).

Vázquez Murillo, na sua obra *Administración de documentos y archivos* (2008), considera como política pública um “conjunto de metas y objetivos que tienden a elevar la calidad de vida de una comunidad, mediante recursos existentes o a crear, que se plasma en directivas y luego legislación” (p. 107), acrescentando assim um outro elemento aos mencionados acima, os objetivos.

À semelhança de outros autores já mencionados, Vázquez Murillo refere também a importância de conhecer as necessidades do sistema com que se trabalha, bem como os recursos à disposição (Vázquez-Murillo, 2008, p. 107). As políticas públicas são, assim, flexíveis e ajustáveis (p. 107).

1.2. Relação entre os arquivos e as políticas públicas: outros estudos

Os estudos sobre políticas públicas no âmbito dos arquivos carecem ainda de atenção por parte da literatura nacional e internacional, tendo ganhado, contudo, mais visibilidade e progresso através de questões relacionadas com as reformas na administração pública e a implementação de sistemas de gestão eletrónicos, como o *e-government* (Couture, 1998; Jardim, 2006, p. 6; Jiménez, 2014, p. 76; Cardoso, 2018). O aparecimento de questões ligadas às Tecnologias da Informação e ao aumento da produção e disseminação da informação também contribuiu para a promoção deste debate, uma vez que obrigou as organizações a adotarem estratégias de gestão mais eficientes e eficazes, passando estas, no caso dos arquivos, pelo desenvolvimento de determinações legais (Couture, 1998, [p. 1]).

Os primeiros estudos, neste âmbito, foram da iniciativa da UNESCO e do Conselho Internacional de Arquivos (CIA/ICA) que, na década de setenta, lançaram uma compilação das leis nacionais de foro arquivístico (Couture, 1998, [p. 3]; Ketelaar, 1985, p.1). Esta foi publicada em cinco volumes da revista *Archivum* e revelou lacunas nas regulamentações legais dos arquivos de todo o Mundo (Couture, 1998, [p. 3]). Mais tarde, em 1982, os dados foram atualizados. Apesar de algumas melhorias, continuou a verificar-se a inexistência de uma lei dos arquivos na maioria dos países, passando a regulamentação, nestes casos, apenas por diretrizes gerais de contexto administrativo (Couture, 1998, [p. 3]).

No seguimento destes resultados, Carol Couture desenvolveu, entre 1989 e 1991, um estudo semelhante, através do qual pretendia compreender de que forma a legislação arquivística influenciava a política de arquivos (Couture, 1998, [p. 2]). Este contou com uma amostra de trinta e um países selecionados segundo critérios geográficos, económicos, políticos, culturais e linguísticos, de forma a constituir uma população representativa da realidade arquivística mundial (Pelletier, 1994, p. 108). Para efeitos do mesmo, foi analisada a história dos arquivos nos respetivos países, bem como os textos legislativos de acordo com diferentes aspetos: competências e organização, definição de arquivo, regulamentação dos arquivos privados, gestão dos arquivos correntes e intermédios, gestão dos arquivos definitivos, os edifícios, as normas de classificação e de descrição, a comunicação, os serviços de consultoria e os recursos humanos (Pelletier, 1994, p. 108).

Importa ter em consideração que, embora a existência de uma base legal sólida constitua parte essencial de uma gestão eficiente dos arquivos, a legislação por si só não constitui uma política, devendo estar incluída numa política nacional de arquivos que contemple dispositivos legais, programas de intervenção e ainda os recursos humanos, materiais e financeiros necessários para a sua concretização (Couture, 1998, [p. 4]). Ainda assim, um conjunto de medidas legislativas pode ser o primeiro passo para a construção de uma política pública, pelo que importa compreender o cenário arquivístico neste contexto (Couture, 1998, [p. 4]; Jardim, 2006, p.10). De notar que uma base legislativa sólida confere às instituições arquivísticas uma entidade jurídica com alguma independência, com autoridade para, por um lado, estabelecer metas e objetivos e, por outro, exigir recursos para os desenvolver (Couture, 1998, [pp. 3-4]).

Não obstante, a aplicação de um plano legislativo de âmbito arquivístico é condicionada pelas especificidades do contexto de cada país, que influenciam tanto a elaboração dos textos legislativos, como a sua implementação (Couture, 1998, [p. 5]). Para que uma lei arquivística seja credível e passível de ser aplicada com sucesso deve considerar fatores como a constituição e a organização do Estado, o seu grau de centralização, as práticas administrativas, as tradições arquivísticas e as necessidades e expectativas dos profissionais, bem como dos utilizadores (Couture, 1998 [pp. 5-7]). O contexto económico dos países e o estágio de desenvolvimento e investimento no sistema arquivístico são também fatores diferenciais, uma vez que a implementação de uma lei de arquivos deve ser acompanhada por meios financeiros que a suportem (Couture, 1998, [p. 5]). Como foi referido anteriormente, a legislação arquivística deve estar incluída num quadro mais amplo, que englobe planos, projetos e recursos, pois só assim é possível considerar a existência de uma política de arquivos.

Independentemente destas especificidades, o papel do arquivista na construção de uma lei de arquivos não pode ser desconsiderado (Couture, 1998, [pp.3-4]). Os arquivistas possuem a capacidade para sensibilizar o Estado para a importância do arquivo e, por conseguinte, para a existência de uma política arquivística (Couture, 1998, [pp. 3-4]). Este processo requer uma avaliação prévia do cenário atual, de forma a que sejam identificadas as necessidades dos sistemas, pelo que a intervenção dos profissionais da informação, aliados aos utilizadores, é fundamental (Couture, 1998, [p. 6]). Envolver os arquivistas e os utilizadores neste processo contribui tanto para a construção de uma legislação sólida, uma vez que são estes os atores que conhecem o sistema e as suas entropias, como para a sua implementação (Couture, 1998, [p. 6]). Para além disso, havendo diálogo entre as partes interessadas na elaboração destes textos, pressupõe-se uma aceitação mais pacífica dos mesmos (Couture, 1998, [p. 7]).

A legislação arquivística não pode, todavia, existir de forma isolada em relação a outros textos jurídicos, pelo que é necessário que haja coerência em questões como o acesso à informação e a proteção de dados, uma vez que, frequentemente, existem medidas contraditórias (Couture, 1998, [pp. 7-8]). Urge também uniformizar juridicamente termos-chave como ‘acesso’, ‘informação’, ‘arquivo’ e ‘comunicação’ (Couture, 1998, [pp. 7-8].).

No seu estudo de análise das leis arquivísticas, Couture (1998) identifica os conteúdos estruturais das mesmas, salientando a determinação do seu escopo, isto é, os

documentos, as organizações e as pessoas afetados, tanto na esfera dos arquivos públicos, como na dos privados. A definição de ‘arquivo’ é fundamental em qualquer lei de âmbito arquivístico, pois determina o que cada país considera como arquivo e delimita ainda o campo de ação e, por conseguinte, a função do arquivista (Couture, 1998, [p. 9]). É importante que, independentemente de se adotar uma abordagem baseada no tipo de suporte ou no conteúdo, a definição apresentada seja a mais ampla possível, de forma a constituir-se um sistema arquivístico global, que permita abranger a realidade arquivística no seu todo (Couture, 1998, [p. 9]). Uma lei de arquivos deve cobrir todos os documentos, independentemente da sua idade, bem como todos os possíveis suportes, evitando-se, assim, a exclusão dos arquivos eletrónicos (Couture, 1998, [p. 9]). Ainda nesta matéria, considera-se relevante para a lei dos arquivos uma definição clara de arquivos públicos, a fim de evitar qualquer ambiguidade e estabelecer as suas responsabilidades (Couture, 1998, [p. 10]). Esta definição deve, por um lado, ter em conta a organização administrativa, bem como os diferentes estatutos que regulam os organismos públicos e, por outro, estabelecer o carácter inalienável dos arquivos públicos, tornando-os propriedade exclusiva do Estado e das organizações que o compõem (Couture, 1998, [p. 10]). Relativamente à gestão documental, importa estabelecer uma entidade responsável pelo processo de eliminação, sendo que na maioria dos casos analisados, a supervisão desta recai sobre os Arquivos Nacionais (Couture, 1998, [p. 11]).

Tendo como base os resultados publicados na revista *Archivum*, de Couture, e os trabalhos que Eric Ketelaar (1985) desenvolveu, com o apoio da UNESCO e do ICA, um estudo que pretende auxiliar os responsáveis pela formulação de políticas arquivísticas (p. 1). Nesta publicação, designada por *Archival and records management legislation and regulation*, o autor identifica, à semelhança de Couture, os principais elementos da legislação arquivística e compara o panorama dos diferentes países (Ketelaar, 1985, pp. 1–2).

Mais recentemente, outros autores têm tido como objeto de estudo as políticas para os arquivos. No Brasil, José Maria Jardim e Ana Célia Rodrigues têm sido grandes impulsionadores do tema, que tem sido também alvo de várias dissertações.

Inserido no grupo de pesquisa “Informação, Cultura, Estado e Sociedade”, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Jardim desenvolveu um estudo sobre as políticas públicas de âmbito arquivístico no Brasil e o uso social dos arquivos (Jardim & Fonseca, 2008, p. 2). Dois fatores contribuíram para o

desenvolvimento desta pesquisa: por um lado, a incipiência da literatura brasileira relativamente a este tema, e, por outro, a diversidade do contexto arquivístico brasileiro (Jardim & Fonseca, 2008, p. 2). Este cenário resulta numa insuficiência de informações que permitam a construção de um plano de ação para o desenho e a implementação de uma política nesta área (Jardim & Fonseca, 2008, p. 2). De forma a colmatar esta lacuna, o estudo de Jardim teve como principais objetivos analisar as causas e as consequências da ausência de uma política nacional de arquivos, observar os mecanismos que impedem a implantação de um Sistema Nacional de Arquivos, propor reflexões que apoiem a construção de uma política nacional de arquivos e contribuir para a ampliação da discussão teórica sobre este tema (Jardim & Fonseca, 2008, p. 2).

O contexto arquivístico brasileiro, em muito semelhante ao dos restantes países da América Latina, é caracterizado por uma “precariedade organizacional” (Jardim & Fonseca, 2008, p. 8). A institucionalização dos arquivos públicos latino-americanos teve origem nos processos de independência e formação de novos Estados, pelo que lhes foi atribuído o papel de construtores da identidade nacional (Jardim & Fonseca, 2008, p. 8). Nesse seguimento, tanto os arquivos públicos, como o Arquivo Nacional têm desenvolvido a sua ação sobre a guarda de documentos considerados de valor histórico, negligenciando a gestão relativa à documentação resultante das atividades da Administração Pública (Jardim & Fonseca, 2008, p. 9). Este cenário levou ao desenvolvimento de serviços arquivísticos periféricos, cuja resposta às necessidades do Estado e da sociedade civil se mantém insuficiente, principalmente devido à inexistência de padrões de gestão da informação e às limitações de recursos humanos, materiais e tecnológicos (Jardim & Fonseca, 2008, p. 9).

Em 1991, foi aprovada a Lei 8.159, de 8 de janeiro¹, considerada a “Lei de Arquivos” (Jardim & Fonseca, 2008, p.9). Esta assegura o princípio do acesso à informação governamental, estabelece a tipologia dos diferentes arquivos e as suas competências e cria o Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ (Jardim & Fonseca, 2008, p. 9). Este órgão iniciou funções em 1994, no seguimento do Decreto n.º 1.173, de 29 de junho² do mesmo ano, e tinha como competência principal o desenvolvimento de um Sistema Nacional de Arquivos, o SINAR (Jardim & Fonseca, 2008, p. 9). A esta,

¹ Para mais informações relativas à Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991, consulte-se <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8159-8-janeiro-1991-322180-norma-actualizada-pl.pdf> .

² Para mais informações relativamente ao Decreto n.º 1.173 e a sua evolução, consulte-se <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1994/decreto-1173-29-junho-1994-449443-norma-pe.html> .

somam-se outras, como incentivar a relação entre arquivos públicos e privados, subsidiar a elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, promover a integração e modernização dos arquivos públicos e privados e identificar os arquivos privados de interesse público e social (Jardim & Fonseca, 2008, p. 10).

A ação do CONARQ constituiu um dos principais objetos de estudo de Jardim, que, entre março de 2007 e março de 2008, analisou e identificou as organizações, os instrumentos legais, os processos político-decisórios e os atores que, desde 1994, se encontram associados à construção de uma política nacional de arquivos (Jardim & Fonseca, 2008, p. 11). Após a análise das atas resultantes da atividade do CONARQ, no período entre 1994 e 2006, num total de quarenta, verificou-se que a política nacional de arquivos tinha sido referida três vezes e o Sistema Nacional de Arquivos apenas uma vez (Jardim & Fonseca, 2008, p. 12). A aprovação de normas técnicas foi o assunto mais tratado, sendo repetido num total de cento e cinquenta e duas vezes no período em análise (Jardim & Fonseca, 2008, p. 12).

O desenvolvimento e a implementação de políticas públicas de âmbito arquivístico têm como base, por um lado, um conhecimento aprofundado da realidade sobre a qual se pretende agir e, por outro, competências e conhecimentos multidisciplinares (Jardim & Fonseca, 2008, p. 14). Este cenário implica a intervenção de diversos atores, de forma a garantir representatividade dos governos, mas também da sociedade civil (Jardim & Fonseca, 2008, p. 14). As lacunas do contexto arquivístico brasileiro e a ausência de antecedentes históricos relativamente ao tema das políticas arquivísticas não constituem um cenário propício à formulação de uma política nacional, visto não se tratar de uma tarefa simples nem linear (Jardim & Fonseca, 2008, p. 13). Embora se verifique a existência de mecanismos legais e administrativos, que poderiam permitir o desenvolvimento de uma política de âmbito arquivístico, não existe conhecimento suficiente sobre políticas públicas arquivísticas junto dos principais atores, isto é, as instituições arquivísticas, as associações profissionais e as universidades (Jardim & Fonseca, 2008, p. 13).

O panorama brasileiro tem, contudo, sofrido algumas alterações nos anos mais recentes. Em 2011, como resultado da transferência do Arquivo Nacional para a dependência do Ministério da Justiça, iniciou-se o movimento “em prol do Arquivo Nacional e da Política Nacional de Arquivos”, que contou com o apoio de vários setores do Estado, bem como da sociedade civil (Jardim, 2015, p. 36). A ação do CONARQ

também convergiu no mesmo sentido e, no mesmo ano, o tema da *I Conferência Nacional de Arquivos* (I CNARQ) foi “Por uma política nacional de arquivos” (Jardim, 2015, p. 36). Ainda em 2011, foi aprovada a Lei de Acesso à Informação³, que, na ausência de uma política nacional no âmbito dos arquivos, constitui um desafio para diversos setores do Estado brasileiro (Jardim, 2013, p. 387). Esta lei, que entrou em vigor em 2012, é regulamentada pelos Decretos n.º 7.724, de 16 de maio de 2012⁴, n.º 7.845, de 14 de novembro de 2012⁵, e n.º 8.777, de 11 de maio de 2016⁶, que tratam sobre os procedimentos de transparência ativa e passiva, os procedimentos de classificação de informações e sobre a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, respectivamente. Recentemente, foi publicado o Decreto n.º 9.690, de 23 de janeiro de 2019⁷, que altera o Decreto n.º 7.724/2012.

Embora estas ações sejam relevantes para uma maior sensibilização relativamente à importância de políticas públicas de âmbito arquivístico, o autor reforça a ideia de que a política arquivística não pode depender unicamente de decisões jurídicas e legislativas, sendo imperativo que estas sejam inseridas numa esfera mais abrangente, da qual fazem parte programas, projetos, redes, sistemas, recursos e relações entre os diferentes atores.

Ana Célia Rodrigues tem desenvolvido a sua investigação com foco, por um lado nas questões do acesso à informação e da transparência e, por outro, nos arquivos municipais. No seu estudo *Gestão de documentos, arquivos e acesso à informação: identificação dos requisitos da transparência administrativa nos municípios do Grande Rio*, Rodrigues (2019) pretende identificar os requisitos de gestão de documentos desenvolvidos pelos municípios que integram a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, no âmbito da aplicação da Lei de Acesso à Informação (p. 109). Esta investigação deu origem a vários estudos neste âmbito, entre os quais importa destacar, para efeitos da presente dissertação, *Os arquivos nos municípios da Região Metropolitana do Rio de*

³ Disponível para consulta em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm .

⁴ Disponível para consulta em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm .

⁵ Disponível para consulta em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm .

⁶ Disponível para consulta em http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21520099/do1-2016-05-12-decreto-n-8-777-de-11-de-maio-de-2016-21520002 .

⁷ Disponível para consulta em http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/60344275 .

Janeiro: estudo de identificação das políticas públicas arquivísticas para o acesso à informação (Garcia & Rodrigues, 2019) e *Arquivos e transparência administrativa no município de Niterói* (Rodrigues & Vilela, 2019).

Ao longo dos trabalhos mencionados, as autoras reiteram duas questões consideradas fundamentais para a investigação na área e para o desenvolvimento dos arquivos no Brasil:

- A importância dos arquivos municipais para o acesso à informação e, conseqüentemente, para uma maior transparência na Administração (Garcia & Rodrigues, 2019, p. 243; Rodrigues, 2019, p. 121; Rodrigues & Vilela, 2019, p. 169);
- A necessidade de desenvolvimento de políticas públicas que visem os arquivos e a gestão documental (Garcia & Rodrigues, 2019, p. 253; Rodrigues, 2019, p. 110; Rodrigues & Vilela, 2019, p. 175);

Portanto, somente um programa de gestão de documentos e de arquivos bem estruturado permite a definição dos requisitos que garantam a necessária rapidez na localização de documentos e informações exigidas para o cumprimento da legislação em vigor, conferindo eficácia e eficiência para um melhor funcionamento da administração pública em sua rotina diária de tomada de decisões, estreitando os laços entre governo e comunidades. (Rodrigues, 2019, p. 114)

Ainda no âmbito do contexto brasileiro, Bellotto (2014, p. 173) introduz a ideia de que os progressos que se têm verificado são resultado da crescente modernização da Administração.

Outros países da América Latina, como é o caso da Argentina, têm promovido o debate em torno desta problemática. No ano 2000, elaborou-se um relatório sobre o contexto arquivístico da América Latina, tendo sido analisados os recursos económicos, tecnológicos e humanos, os edifícios, os mecanismos de acesso à informação e a promoção e a dinamização de atividades. Relativamente aos arquivos municipais da Argentina, o Banco Mundial endereçou um conjunto de recomendações, por ter considerado o seu contexto jurídico e institucional precário (Fenoglio, 2017, p. 519). Na origem deste panorama, apresenta-se o facto de as instituições arquivísticas dependerem das direções ou secretarias encarregues do património cultural, não dispendo, assim, de qualquer autonomia para desenvolver uma política de gestão (Fenoglio, 2017, p. 519). Entre as recomendações, assinala-se a necessidade de formulação e de implementação de uma política de desenvolvimento dos arquivos municipais, bem como um processo de

institucionalização dos mesmos, de forma a dotá-los de independência jurídica e administrativa (Fenoglio, 2017, p. 519). No seguimento deste relatório, a comunidade científica e as associações profissionais têm apresentado diversas propostas relativamente à situação dos arquivos municipais, entre as quais a criação de programas de gestão e políticas de conservação (Fenoglio, 2017, p. 520).

Em 2004, iniciou-se o *Proyecto de cooperación internacional para los archivos municipales argentinos*, que, com o apoio do ICA, pretendia, através da criação de programas de gestão documental, normalizar os procedimentos administrativos dos arquivos municipais argentinos, respeitando a identidade de cada comunidade, bem como a sua autonomia e a legislação (Fenoglio, 2017, p. 520). A primeira etapa do projeto consistiu, mediante a aplicação de um questionário, na caracterização dos diferentes arquivos (Fenoglio, 2017, p. 520). Através das respostas de sessenta e dois municípios, foi possível observar que a base legislativa é incipiente, verificando-se o mesmo cenário para os regulamentos internos (Fenoglio, 2017, p. 520). Como reflexo dos resultados obtidos, os autores foram obrigados a abandonar a segunda fase do projeto, que seria o desenvolvimento de um manual de procedimentos básicos, substituindo-a por uma campanha de sensibilização para estas problemáticas, que apenas se concretizou nas províncias de Córdoba e Neuquén (Fenoglio, 2017, p. 520).

Um outro projeto neste domínio foi lançado em 2018, no *VI Congreso Argentino de Archivística* (Fenoglio, 2017, p. 521). Este tinha como objetivos desenvolver um guia dos Arquivos Municipais, enriquecer os sistemas de formação profissional, promover a importância dos arquivos juntos da sociedade e formular políticas públicas arquivísticas. Contudo não se conhece ainda qualquer resultado a respeito do mesmo (Fenoglio, 2017, p. 521).

Os autores concluem, assim, que o cenário arquivístico argentino não é propício ao desenvolvimento de projetos desta dimensão, apesar de os esforços das organizações e associações (Fenoglio, 2017, p. 521). A solução pode passar, nesse seguimento, pela formulação de um modelo, que englobe um conjunto de subpolíticas específicas (gestão documental, preservação, promoção, acesso), que, por sua vez, tenha definido, com base nos utilizadores, objetivos, bases legais, normativas e recursos (Fenoglio, 2017, p. 521). Importa referir que este modelo deve ter origem nos Municípios, com a colaboração de grupos multidisciplinares (Fenoglio, 2017, p. 521).

Vázquez-Murillo desenvolveu estudos relevantes no âmbito da gestão de arquivos. Nestes estudos, o autor defende que as políticas de âmbito arquivístico devem ter como papel fundamental o de difundir, tanto na sociedade, como na própria classe profissional, a importância do papel do arquivista na vida democrática (Vázquez-Murillo, 2008, p. 108). Os objetivos das políticas arquivísticas devem, nesse sentido, refletir a forma como a informação arquivística é fundamental para questões como a salvaguarda dos direitos do Estado e dos cidadãos, o desenvolvimento nacional, o diagnóstico e a resolução de problemas e a transparência democrática, principalmente no que respeita à ação dos governos (Vázquez-Murillo, 2008, p. 109).

Para além dos apresentados, devem também ser delineados objetivos que regulem o funcionamento dos sistemas de arquivo e facilitem o seu acesso aos utilizadores (Vázquez-Murillo, 2008, p. 109). Entre estes, devem integrar o desenvolvimento de manuais de procedimentos, que estabeleçam direitos e deveres, garantindo-se, assim, a segurança jurídica da documentação; a difusão de boas práticas de produção e utilização dos recursos documentais e a adaptação dos procedimentos às necessidades dos cidadãos, especialmente de grupos mais sensíveis, como idosos, estrangeiros ou população menos alfabetizada (Vázquez-Murillo, 2008, p. 109). Importa não esquecer objetivos basilares, nomeadamente a disponibilização da documentação dos arquivos permanentes, bem como a documentação com valor científico e, ainda, a regulamentação de ações de conservação (Vázquez-Murillo, 2008, p. 109).

No que respeita à legislação, é necessário que esta cubra as dimensões já mencionadas, pelo que Vázquez Murillo (2008, p.117) faz uma divisão entre (i) legislação sobre documentos de arquivo, (ii) legislação sobre gestão de documentos de âmbito administrativo, (iii) legislação sobre Património Documental (documentos de guarda permanente), (iv) legislação sobre o uso da informação e (v) legislação sobre a profissão. A primeira engloba as definições de documento original (em todos os suportes) e de cópia, bem como as suas utilidades possíveis e ainda a determinação do valor legal de suportes com características específicas, como é o caso de gravações em cassetes ou fitas magnéticas (Vázquez-Murillo, 2008, p.117). Relativamente aos documentos em fase administrativa, importa referir a normalização e a simplificação de procedimentos, o levantamento do estado de confidencialidade dos documentos em casos de prova jurídica, a regulamentação do processo de gestão documental e de eliminação e, ainda, a regulamentação dos documentos científicos e da questão dos direitos de autor (Vázquez-

Murillo, 2008, p. 118). A legislação sobre o Património Documental deve ter como base uma lei que declare o Património Documental como parte integrante do Património Cultural (Vázquez-Murillo, 2008, p.118). Nesse seguimento, urge também definir legalmente quais os documentos de arquivo que devem integrar o Património Documental, bem como questões relativas à disponibilização destes documentos ao público e à recuperação de documentos integrantes do Património Documental, que, por motivos exteriores, se encontrem dispersos (Vázquez-Murillo, 2008, p. 118) A legislação relativa ao acesso à informação deve, por sua vez, incidir sobre o direito à privacidade, nomeadamente através de questões como a proteção de dados (Vázquez-Murillo, 2008, p. 118). Por fim, no que respeita à profissão, a legislação deve englobar a creditação de um grau académico para o exercício da função de arquivista, a abertura de cursos neste âmbito e, ainda, o reconhecimento de associações de arquivistas e documentalistas (Vázquez-Murillo, 2008, p. 119).

1.3. Estudos sobre o lugar dos arquivos nas políticas públicas em Portugal – A Modernização Administrativa, o *E-Government* e os Arquivos Municipais

No caso português, os estudos neste domínio prendem-se com questões no âmbito da Reforma da Administração Pública e da Gestão de Qualidade (Cardoso, 2018; Leitão, 2018; Silva, 2008, 2019b).

Os serviços de arquivo, pelas suas características intrínsecas, assumem-se como instrumentos fundamentais no processo de gestão da documentação e informação e, por conseguinte, no bom funcionamento das organizações (Silva, 2008, p.2). Cenários de mudança para as organizações, como a modernização administrativa e a gestão de qualidade, por terem como base a normalização de procedimentos, apresentam-se como basilares para a sedimentação do papel do arquivista (Silva, 2008, p.2). Os profissionais de arquivo são “chave para estes processos, uma vez que conhecem as técnicas da produção normalizada de documentos (formulários) e de circuitos, agindo preventivamente sobre a produção documental, num esforço de redução do seu volume” (Silva, 2008, p.2).

Estes temas têm sido frequentemente alvo de debate entre os profissionais de arquivo, que têm dinamizado encontros com base nos mesmos, nomeadamente o *IV Encontro Nacional de Arquivos Municipais*, com a temática dos Arquivos Municipais e a Administração (Loulé, 1997) e o *VII Encontro Nacional de Arquivos Municipais: Modernização Administrativa e Gestão da Qualidade*, iniciativas da BAD – Associação Portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas (Silva, 2008, p. 4).

Como já foi referido anteriormente, estas reformas têm como base a normalização de processos e procedimentos. Nesta perspetiva, os arquivistas têm recorrido, maioritariamente, a normas como a ISAD (G), a ISAAR (CPF) e a ISO 15489, que, com exceção da última, não estabelecem relações com a fase de produção da documentação (Silva, 2008, p. 7). O valor atribuído aos documentos de arquivo tem como base as necessidades dos cidadãos-clientes, devendo os primeiros, por esse motivo, estar ao serviço dos segundos e não o contrário (Silva, 2008, p. 8). Nesse seguimento, os autores consideram que as normas e a legislação existentes neste âmbito não são suficientes,

devendo ser acompanhadas por outros instrumentos de gestão, como os códigos de ética e os manuais de procedimentos (Silva, 2008, p. 8). São exemplos destes o Manual de Arquivo, o Manual de Atendimento, o Manual de Formulários, o Manual de Procedimentos, o Manual da Qualidade, o Código de Ética dos Arquivistas e o Código de Ética dos Profissionais da Informação (Silva, 2008, p. 8). Importa referir a publicação, em 1990, do manual *Formulários: Fazer e refazer*, pelo Secretariado para a Modernização Administrativa, da autoria de Manuel Armando Madeira e Alfredo de Morais Vale, ainda que este não cubra as necessidades do setor na totalidade (Silva, 2008, p. 8).

Os processos de modernização administrativa têm como principal objetivo a edificação de uma Administração Pública com serviços mais eficientes e eficazes (Cardoso, 2018, p. 31). O foco da Administração é, assim, alterado, passando a estar nos cidadãos, que adquirem o estatuto de clientes, ao invés de situar no poder (Cardoso, 2018, p. 31). A questão da Qualidade conquista, nesse seguimento, um papel fundamental neste processo, uma vez que se pressupõem níveis mais acentuados de eficiência e celeridade nos serviços públicos (Cardoso, 2018, p.23).

Considera-se que a reforma administrativa em Portugal teve o seu início em 1967 com o D.L. n.º 48058, de 23 de novembro, que englobava questões organizativas e de gestão de recursos humanos (Cardoso, 2018, p.31). Todavia, devido às características próprias do regime político vigente e, por conseguinte, do próprio aparelho administrativo, não se verificou qualquer tipo de concretização das medidas enunciadas no decreto apresentado (Cardoso, 2018, p.32). Apenas mais tarde, como resultado da Revolução de 1974, foi possível consagrar na *Constituição da República Portuguesa* de 1976 uma Administração Pública regida pelos princípios da desburocratização e da aproximação ao cidadão-cliente (Cardoso, 2018, p. 32). A instabilidade política vivida durante os primeiros anos de democracia continuou sem permitir a aplicação de programas mais concretos, destacando-se, porém, algumas medidas pontuais, nomeadamente o D.L. n.º 160/79, de 30 de maio, que cria o Instituto Nacional da Administração (INA), que ainda hoje sobrevive, com o objetivo de contribuir técnica e cientificamente para a reforma administrativa, e o D.L. n.º 161/80, de 28 de maio, que estabelece o Centro de Estudos e da Formação Autárquica (CEFA) (Cardoso, 2018, pp. 31-32). Mais tarde, o X Governo Constitucional instala, pelo Decreto-Lei n.º 203/86, de 23 de julho, o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA) (Silva, 2008, p.

3), cujas competências são a promoção da inovação na Administração Pública, o aumento da eficácia da gestão pública, a melhoria dos serviços de atendimento, a desburocratização dos serviços, a simplificação dos procedimentos administrativos, a descentralização gradual de funções e a racionalização dos recursos públicos (Decreto-Lei n.º 203/86, de 23 de julho, 1986). No âmbito destas competências, o SMA publicou um documento designado por *Mil Medidas de Modernização*, no qual constavam, entre outras, o desenvolvimento de bases de dados de índole administrativo e a criação de linhas de contacto informativas (Leitão, 2018, pp. 83-84).

Na perspetiva dos Direitos Civil e do Consumidor, considera-se particularmente relevante a aprovação do *Código do Procedimento Administrativo* (CPA), pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro (Leitão, 2018, p. 84). O CPA tem na sua base a matriz da *Constituição da República Portuguesa*, na qual é consagrado, aos administrados, tanto o direito a informações sobre os seus processos, como o acesso aos arquivos e registos administrativos (Leitão, 2018, p. 85). Ainda assim, a sua implementação foi considerada significativa no processo de reforma administrativa, principalmente na relação entre a Administração e os cidadãos (Leitão, 2018, p. 85). A mais recente versão do CPA foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

As Grandes Opções do Plano de 1997 estabelecem como eixos de atuação prioritários os serviços públicos e a Administração Pública em linha, tendo como base o Estado Aberto (Cardoso, 2018, p. 38). Ainda nesse ano, é publicado o *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*, que apresenta os seguintes princípios condutores: maior eficiência da Administração Pública, bem como o incentivo à informatização da mesma, o acesso digital à informação pública, a criação de uma rede eletrónica de interligação dos organismos públicos, o desenvolvimento dos arquivos eletrónicos, a promoção da democracia eletrónica e a digitalização do património arquivístico (Cardoso, 2018, pp. 38-39). Esta publicação levantou, no seio da comunidade arquivística, questões pertinentes do ponto de vista da preservação, acesso e autenticidade dos documentos produzidos em ambiente digital às quais os profissionais não estavam, contudo, aptos a responder ainda (Leitão, 2018, p. 86).

O ano de 1999, pela sua riqueza legislativa, é considerado fundamental para o processo de modernização administrativa, bem como o início de uma nova fase do mesmo (Leitão, 2018, p. 85), pelo que se apresentam os textos mais relevantes (Cardoso, 2018, pp. 40-41):

- Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, que define os princípios gerais de ação dos serviços e organismos da Administração Pública face aos cidadãos;
- Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que estabelece as atribuições e competências para as autarquias locais, concretizando, assim, os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local;
- Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de maio, que institui o sistema de qualidade em serviços públicos, definindo o conceito de qualidade;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/99, de 25 de agosto, que orienta a iniciativa nacional do comércio eletrónico;
- Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de agosto, que aprova o regime jurídico dos documentos eletrónicos e da assinatura digital. Este Decreto é alterado pelos Decretos-Lei n.º 62/2003, de 3 de abril, n.º 165/2004, de 6 de julho, n.º 116-A/2006, de 16 de julho e n.º 88/2009, de 9 de abril;
- Decreto-Lei n.º 375/99, de 18 de setembro, que equipara juridicamente a fatura em suporte papel e a fatura eletrónica. É complementado pelo Decreto-lei n.º 16/2000, de 2 de outubro, que estabelece as condições de uso da fatura eletrónica.

Nesta fase do processo de modernização, sob a ótica do novo paradigma da Sociedade da Informação, um dos principais objetivos passa pela melhoria dos serviços prestados aos cidadãos-clientes, através daquela que é considerada “uma estratégia de humanização dos serviços, especialmente ao nível do atendimento” (Leitão, 2018, p. 87). Esta estratégia segue os princípios da teoria de Philip Crosby (1979, s.p. cit. por Leitão, 2018, pp. 87-88) “zero defeitos por dia” (p. 87) e serviu de base a um documento do SMA denominado “Administração Pública e Qualidade”, no qual se apresentavam cinco grandes metas: zero erros, zero atrasos, zero papéis, zero paragens e zero incompreensões (Leitão, 2018, p. 88).

Nesse seguimento, no ano 2000 foi aprovado o *Programa Operacional para a Sociedade da Informação* (POSI), “que se enquadra na política de dinamização da Sociedade da Informação e conhecimento em Portugal e tenta operacionalizar as prioridades estratégicas partilhadas na União Europeia” (Cardoso, 2018, p. 43). Dos objetivos do POSI, destacam-se a concretização do princípio do guichet único, a

generalização dos suportes digitais e consequente redução do uso do papel, a disponibilização em linha da informação pública e o lançamento de um Programa de Investigação e Desenvolvimento no âmbito da Sociedade da Informação (Cardoso, 2018, pp. 43-44).

Ao POSI seguiu-se, em 2001, o *Programa Operacional para a Sociedade do Conhecimento* (POSC), que se estruturou segundo oito eixos principais: o desenvolvimento de competências, Portugal digital, a modernização administrativa, a generalização do acesso à sociedade do conhecimento, o Governo eletrónico, a incrementação de uma cultura digital, as TIC enquanto recurso fundamental e a Sociedade do Conhecimento enquanto instrumento de apoio à descentralização (Cardoso, 2018, p. 45). Nesse seguimento, o XV Governo Constitucional (2002-2004) lança o Plano Estratégico Info 2005 e o Plano Estratégico dos Serviços Públicos Eletrónicos e cria a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (Cardoso, 2018, p. 45). Foi da responsabilidade deste organismo a publicação de vários estudos de diagnóstico e planos de ação, entre os quais o *Plano de Ação para a Sociedade da Informação*, o *Plano de Ação para o Governo Eletrónico* e o *Guia Para a Operacionalização Cidade e Regiões Digitais* (Cardoso, 2018, p. 45).

A temática da Sociedade da Informação manteve-se presente nos governos seguintes. Do XVI Governo Constitucional destaca-se o *Programa Operacional da Administração Pública* (POAP) que “reconhecia a importância de uma Administração Pública dinâmica, eficaz e eficiente [...] com o objetivo de promover a aproximação do Estado aos cidadãos” (Cardoso, 2018, p. 46). O Governo que se seguiu, que tomou posse em 2005, revelou-se frutífero no processo de reforma administrativa, introduzindo uma nova metodologia de implementação (Cardoso, 2018, p. 47). Esta consistia num processo por etapas graduais, do qual fizeram parte um conjunto de programas como o *Programa Nacional de Ação para o Crescimento e Emprego* (PNACE) *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado* (PRACE), o *Plano Tecnológico* e o *SIMPLEX* (Cardoso, 2018, p. 47).

Relativamente ao PNACE, importa realçar, como objetivos principais, o aumento da segurança dos documentos públicos e a promoção da administração eletrónica (Cardoso, 2018, p. 48). Como medidas e projetos concretos, destacam-se a eliminação e simplificação de formalidades, a implementação do princípio do Balcão Único, a

desmaterialização de processos e a gestão eletrônica dos documentos (Cardoso, 2018, p. 49).

O PRACE foi considerado, pelas suas metas e metodologia, um programa pioneiro (Cardoso, 2018, p. 51). Entre estas encontravam-se a diminuição do número de unidades orgânicas (Penteado, 2006, p. 17), bem como dos recursos adjacentes, a simplificação e agilização de processos (p. 17) e ainda a atribuição de competências às secretarias gerais, incluindo no domínio da documentação arquivística (p. 17). A transferência de competências no âmbito da gestão documental para as secretarias gerais foi, na esfera arquivística, um dos grandes marcos do PRACE (Penteado, 2006, p. 17). De notar que esta nova delegação de responsabilidades obrigava as secretarias gerais a desenvolverem novas competências organizacionais (Penteado, 2006, p. 18). Entre as necessidades relacionadas com a nova organização, encontrava-se a criação de serviços de arquivo com uma personalidade jurídica própria, que lhes permitisse alocar recursos necessários à implementação de uma política de gestão arquivística adequada (Penteado, 2006, p. 19).

Ainda no âmbito do PRACE, o Decreto-Lei n.º 215/2006, de 27 de outubro, apresenta a nova lei orgânica do Ministério da Cultura, na qual se extingue o Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo (IAN/TT), o até então órgão coordenador do sistema nacional de arquivos, substituindo-o pela Direção-Geral dos Arquivos (DGARQ) (Penteado, 2006, p. 20). Com o propósito de suportar estas transformações, são publicadas, em setembro de 2006, pelo IAN/TT, ainda enquanto órgão coordenador, as *Orientações para a gestão de documentos de arquivo no contexto de uma reestruturação da Administração Central do Estado* (Penteado, 2006, p. 21). Adicionalmente, foram também desenvolvidos outros mecanismos de apoio, na forma de normas, orientações e estudos, bem como uma linha de apoio técnico (Penteado, 2006, pp. 22-23).

O ano de 2005 trouxe também o *Plano Tecnológico* e a criação da Unidade de Coordenação de Modernização Administrativa (UCMA). Do primeiro, cuja ação assenta em três eixos (Conhecimento, Tecnologia e Inovação) (Cardoso, 2018, p. 52), importa realçar o objetivo principal de atingir um “desenvolvimento sustentado das organizações apoiado na informação e no conhecimento” (Cardoso, 2018, p. 53). Desta forma, é fomentada a articulação entre vários atores do processo de modernização, o que resulta num processo em rede e com maior transversalidade (Cardoso, 2018, pp. 52-23). A UCMA foi constituída pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2005 com o

propósito de coordenar e apoiar o desenvolvimento da política governamental no âmbito da modernização administrativa (Cardoso, 2018, p. 53). Uma das funções atribuídas à UCMA foi a implementação e coordenação do programa *Simplex* (Cardoso, 2018, p. 54). A primeira edição deste programa teve lugar em 2006 e entre os objetivos concretos definidos à partida, encontravam-se a eliminação de certidões, a desmaterialização de formulários e procedimentos, a redução da burocracia inerente aos diferentes procedimentos e a facilitação do acesso aos serviços públicos (Cardoso, 2018, p. 55; Leitão, 2018, pp. 91-92).

A modernização da Administração Pública passa também pelos avanços tecnológicos e pela adoção de novas ferramentas na área das TIC, que permitem a transição para serviços públicos mais eficazes, eficientes e com maior transparência (Cardoso, 2018, p. 61). É nesse seguimento que surge o *e-Government*, que proporciona “aos cidadãos e empresas acesso facilitado aos serviços públicos” (Cardoso, 2018, p. 61). Importa, no entanto, frisar que o *e-Government* não se resume a uma mera ferramenta tecnológica de fornecimento de *e-services*, sendo, pelo contrário, um processo complexo de reestruturação das organizações (Cardoso, 2018, p. 62).

É a partir da década de 80 que as tecnologias de informação e comunicação (TIC) começam a ser integradas nos programas de modernização administrativa (Cardoso, 2018, p. 34), mas apenas em 1991, com o lançamento do *Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão* (INFOCID), ganham um lugar destaque (p. 37). Este consistia num sistema global, que integrava cerca de cinquenta direções gerais e que disponibilizava a informação sobre diversos temas (Cardoso, 2018, p. 37). A versão Internet ficou disponível em 1995, tendo dado origem, em 2001, ao portal do Governo que, em 2003, foi, por sua vez, integrado no portal do cidadão, considerado o portal do *e-Government* português (Cardoso, 2018, p. 38). Data também de 2003 a publicação do *Plano de Ação para o Governo Eletrónico*, pela Unidade de Missão, Inovação e Conhecimento (UMIC) (Cardoso, 2018, p. 75).

Em 2003, na sua fase inicial, o *e-Government* português tinha como objetivo principal a prestação de serviços informacionais (Cardoso, 2018, p. 76). No seguimento da sua evolução, foi possível o desenvolvimento de um conjunto de serviços públicos mais alargado, não só no âmbito da disponibilização de informação, mas também outros, como transações e pagamentos (Cardoso, 2018, p. 77).

Como referido anteriormente, o *e-Government* não se trata apenas de uma ferramenta no âmbito da oferta de serviços em linha ou de desmaterialização de procedimentos (Cardoso, 2018, p. 78). Este permite que se desenvolvam reformas ao nível do *back* e *front-office*, o que resulta, por um lado, em reestruturações organizacionais e, por outro, no surgimento e adaptação de serviços, bem como na promoção de novos canais de acesso e comunicação entre os cidadãos e a Administração Pública (Cardoso, 2018, p. 80). Nesse sentido, adotou-se uma nova abordagem na gestão da informação, a gestão por processos de negócio (Cardoso, 2018, p. 81), que, pelo seu dinamismo, “permite à organização criar valor em oposição a uma visão mais hierárquica, vertical e estanque das organizações e nas relações internas de poder” (Cardoso, 2018, p. 84). Desta visão sistémica das organizações resultam sistemas de informação transversais e universais, que devem abranger as diversas unidades orgânicas, agilizando, dessa forma, os canais de comunicação (Cardoso, 2018, p. 85).

A organização em rede resultante da gestão por processos tem dois pilares fundamentais, por um lado, a transversalidade e, por outro, as questões relacionadas com a interoperabilidade (Cardoso, 2018, p. 85). Com base na Decisão n.º 922/2009/CE, de 16 de setembro, interoperabilidade define-se como a:

Capacidade de organizações díspares e diversas interagirem com vista à consecução de objetivos comuns com benefícios mútuos, definidos de comum acordo e implicando a partilha de informações e conhecimentos entre as organizações, no âmbito dos processos administrativos a que dão apoio, mediante o intercâmbio de dados entre os respetivos sistemas TIC. (Penteado, 2012, s.p.)

A interoperabilidade implica, assim, transformações nas organizações a vários níveis. Primeiramente, pressupõe-se a definição de estratégias de cooperação entre entidades com visões e objetivos comuns (Penteado, 2012, s.p.). Segue-se uma harmonização jurídica, através da qual é conferida legitimidade jurídica aos dados intercambiados, bem como organizacional, uma vez que é imperativo que haja coordenação entre os processos e as estratégias das diferentes organizações (Penteado, 2012, s.p.). Paralelamente, ocorrem também processos de interoperabilidade aos níveis semântico e técnico de forma a garantir, por um lado, a compreensão do significado da informação por todas as partes e, por outro, a articulação e harmonização entre os sistemas e serviços informáticos (Penteado, 2012, s.p.). Nesse seguimento, importa destacar as iniciativas da DGARQ neste âmbito: o estudo *Governo Eletrónico e Interoperabilidade*

(2008) e as ferramentas *Meta informação para a Interoperabilidade* (MIP) e *Macroestrutura Funcional* (MEF) (Cardoso, 2018, pp. 82-83). Com o objetivo de gerir a implementação do MIP e da MEF, foi desenvolvido o *Programa Administração Eletrónica e Interoperabilidade Semântica* (PAEIS) (Penteado, 2012, s.p.).

Ainda nos estudos sobre políticas públicas de arquivo no caso Português, é fundamental referir o estudo de Carlos Guardado da Silva em relação aos Arquivos Municipais (Silva, 2019b). Este consistiu na análise das Grandes Opções do Plano, Orçamento Geral do Estado e legislação no âmbito dos arquivos em geral e dos arquivos municipais em particular, no período compreendido entre 1976 e a atualidade (Silva, 2019, pp. 27–28). Neste estudo, o autor considera ainda “insuficientes” as “medidas e orientações políticas para os arquivos municipais” (Silva, 2019b, p. 42), justificando este cenário com um conjunto de fatores. Por um lado, o contexto nacional não tem sido propício ao desenvolvimento de políticas neste âmbito, sendo possível identificar dificuldades ao nível da concetualização do Arquivo e das suas competências, existindo perceções diversas do mesmo no seio das políticas municipais (Silva, 2019b, p. 43). Por outro lado, a classe arquivística necessita de alargar o escopo da sua ação, de forma a abranger não só o Arquivo tradicional, na sua vertente histórica, mas também a “gestão contínua da informação, desde o planeamento do sistema de informação e da produção da informação até à sua preservação a longo prazo” (Silva, 2019b, p. 43). Todavia, não é apenas no seio da própria classe profissional que os arquivos são perspetivados sob a sua forma mais tradicional, verificando-se a mesma concetualização nas políticas neste âmbito (Silva, 2019b, p. 43). Nestas, o conceito de arquivo é apresentado de forma redutora “referindo-se ou consolidando-se maioritária, quando não exclusivamente, aos/nos arquivos permanentes” (Silva, 2019b, p. 43), o que resulta numa gestão deficitária da informação, que exclui uma visão integrada e sistémica da mesma.

Carlos Guardado da Silva (2019b) considera que as políticas arquivísticas estiveram presentes na agenda política portuguesa desde as Grandes Opções do Plano para 1976, mas foi apenas em 1993, com a publicação de uma lei de bases para os arquivos, que estas iniciam a sua concretização real, ainda que orientadas para o valor patrimonial (p. 43). O ponto de viragem para os arquivos municipais em Portugal chega, contudo, em 1998, com o lançamento do Programa de Apoio à Rede de Arquivos Municipais (PARAM), que primou pelo investimento nas condições materiais, técnicas e humanas dos arquivos (Silva, 2019b, p. 43). O autor considera, no entanto, que o

Programa não foi eficaz em estabelecer de uma Rede de Arquivos Municipais, uma vez que “uma soma de edifícios”, sem que exista articulação ao nível dos objetivos, não pode ser considerada uma rede (Silva, 2019b, p. 43-44).

No seguimento deste estudo foram identificadas as seguintes ações legislativas no âmbito dos arquivos em Portugal (Silva, 2019b):

- Decreto-lei n.º 447/88, de 10 de dezembro - regula a pré-arquivagem de documentação (p. 32);
- Decreto-lei n.º 247/91, de 10 de julho - aprova o estatuto das carreiras de pessoal específicas das áreas funcionais de biblioteca e documentação;
- Decreto-lei n.º 16/93, de 26 de janeiro – estabelece o regime geral dos arquivos e do património arquivístico (p. 31);
- Lei n.º 65/93, de 26 de agosto (Lei de acesso aos documentos administrativos - LADA), alterada pela lei n. 46/2007, de 24 de agosto, e atualizada pela lei n.º 26/2016, de 22 de agosto – estabelece o acesso aos documentos da Administração Pública. A sua redação inicial previa o acesso aos documentos por quem tivesse interesse direto nos mesmos e a sua última atualização promove uma divulgação ativa da informação por parte dos serviços (p. 29);
- Decreto-lei n.º 290-D/99, de 2 de agosto – aprova o regime jurídico dos documentos eletrónicos e da assinatura digital, sendo posteriormente alterado pelo decreto-lei n.º 88/2009 , de 9 de abril, atualmente em vigor;
- Portaria n.º 412/2001, de 17 de abril – publica, em anexo, o Regulamento Arquivístico para as Autarquias Locais (p. 33);
- Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho - Extingue carreiras e categorias cujos trabalhadores transitam para as carreiras gerais.

Ao nível das GOP, a primeira presença dos arquivos assinala-se em 1978, com orientações de diagnóstico e potenciação das estruturas de arquivo e biblioteca (Silva, 2019b, p. 34). No seguimento da criação do Ministério da Reforma Administrativa, são também definidos objetivos direcionados a melhorias na Administração Pública, entre os

quais se inscreve a racionalização dos procedimentos administrativos (Silva, 2019b, p. 34). As Opções para o período entre 1981 e 1984 seguem o eixo da Reforma da Administração, procedendo-se a um diagnóstico da mesma, bem como a continuação da definição de objetivos ao nível da sua modernização (Silva, 2019b, p. 34). Neste documento, os arquivos surgem ainda sob a temática da Cultura, através da reinstalação do Arquivo Nacional da Torre do Tombo (Silva, 2019b, p. 35). O ano de 1988 prevê o estreitamento das relações entre o Estado e as autarquias e o período entre 1989 e 1992 tem como foco o desenvolvimento dos recursos humanos, de forma a que as comunicações na administração se tornem mais eficientes e céleres (Silva, 2019b, p. 35).

As Opções para o quadriénio 1994-1999 marcam um ponto de viragem para as políticas arquivísticas: ambiciona-se a construção de um novo modelo de Administração Pública, simplificado, desburocratizado, transparente, próximo dos cidadãos e sob a ótica da Qualidade (Silva, 2019b, pp. 35–36). Em 1998 é lançado o *Programa de Apoio à Rede Municipal de Arquivos* (PARAM), que vigorou até 2007 e que é considerado pelo autor o marco mais relevante na construção de uma política arquivística no âmbito dos arquivos municipais em Portugal (Silva, 2019b, p. 36). Este apresentava como objetivos principais o apoio aos Municípios no desenvolvimento e na implementação de programas de gestão documental nos sistemas de arquivo e a criação de uma Rede de Arquivos Municipais (Silva, 2019b, p. 36). Sob a sua alçada foram estabelecidos vários arquivos municipais, entre os quais os de Sesimbra, Alcácer do Sal, Alter do Chão, Alvito, Elvas, Guimarães, Lousada, Reguengos, Ponte do Lima, Manteigas, Mealhada, Penafiel, Peniche, Vila Nova da Barquinha, Vila Nova de Poiares e Vila Real, Amarante, Guimarães, Marinha Grande, Marvão, Penafiel, Penalva, Ponte de Lima, Loures, Monção e Montemor-o-Novo (Silva, 2019b, p. 38). Apesar de o PARAM ter constituído um importante meio de investimento para os arquivos municipais e para a valorização da profissão, não é possível constatar que tenha cumprido o seu objetivo de criar uma Rede de Arquivos Municipais (Silva, 2019b, p. 38). Uma rede pressupõe a existência de objetivos e políticas comuns, não se podendo restringir a um conjunto de “edifícios e serviços de arquivo disseminados pelo país” (Silva, 2019b, p. 38).

As GOP de 2011 preveem o seguimento das candidaturas ao PARAM, mas definem também um Programa Nacional de Formação para as autarquias locais (Silva, 2019b, p. 38). O período entre 2005 e 2009 apresenta orientações no âmbito da conclusão dos projetos do PARAM, bem como de digitalização de processos e de simplificação de

procedimentos, com a eliminação de licenças e autorizações, no domínio da Modernização Administrativa (Silva, 2019b, p. 39). Em 2008, é lançado o Simplex Autárquico, que agregava medidas de modernização administrativa dirigidas às autarquias, tendo abrangido, na sua terceira edição, 125 municípios (Silva, 2019b, p. 40).

Entre 2010 e 2013, o Governo apresenta o objetivo de expandir a Rede de Arquivos Municipais, articulando-a com outros portais, tanto nacionais, como internacionais (Silva, 2019b, p. 40). Os anos entre 2012 e 2015, sendo caracterizados por um contexto económico frágil, condicionado pelo programa de ajuda externa, não fazem referência direta aos arquivos, sendo apenas mencionados, indiretamente, no âmbito da Administração Pública, através da simplificação de procedimentos (Silva, 2019b, p. 41). O programa Simplex, terminado devido à crise económica, é relançado nas GOP 2016-19 (Silva, 2019b, p. 41).

O estudo conclui que a inexistência de uma política arquivística está diretamente relacionada com a inexistência de uma Política de Informação, mas também com a falta de conhecimento das elites decisórias relativamente à importância dos arquivos e dos seus profissionais no processo de modernização administrativa e na implementação de sistemas de *e-Government*, que primam pela oferta de serviços em linha (Silva, 2019b, p. 44).

2. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

2.1. Definição da Problemática

A consolidação das Tecnologias da Informação, a par do aparecimento de novos modelos de gestão e administração, constitui um desafio para a gestão arquivística (Jardim, 2006, p. 6). Perante este cenário, urge dotar os arquivos de uma política nacional, que regule a sua ação e a dos seus profissionais, conferindo-lhes autonomia e recursos para que estes possam dar resposta às necessidades dos seus utilizadores (Couture, 1998, s.p.). Apesar da sua importância, esta temática carece ainda de discussão na literatura. No caso português, os estudos neste âmbito encontram-se dispersos e são escassos, pelo que importa compreender e caracterizar o contexto nacional relativamente à presença dos arquivos nas políticas públicas ou à definição de políticas públicas relativas aos arquivos. Nesse seguimento, constituem objeto desta dissertação as políticas públicas em Portugal na sua relação com a arquivística, tendo como base a seguinte pergunta de partida: *Qual o lugar dos arquivos nas políticas públicas portuguesas entre 1976 e 2019?*

Como complemento da pergunta de partida, definiu-se um conjunto de objetivos gerais:

- i. identificar a presença dos arquivos nos processos político-decisórios em Portugal no período definido;
- ii. compreender se a presença dos arquivos nesses processos pode ser entendida no sentido da construção de uma política arquivística.

E objetivos específicos:

- a. Correlacionar as alterações no contexto político e socioeconómico com possíveis variações na presença dos arquivos nas políticas públicas;
- b. Identificar a legislação no âmbito dos arquivos e analisar a sua estrutura face ao previsto na literatura;
- c. Identificar a aplicação de programas destinados aos arquivos e analisar os seus resultados.

De forma a concretizar os objetivos propostos e a responder à pergunta de partida, iniciou-se este estudo pela revisão da literatura. Esta fase afigura-se como basilar para qualquer investigação, uma vez que permite contextualizar o problema, identificando os conceitos, teorias e relações relevantes, bem como sintetizar o trabalho previamente desenvolvido, o que contribui para uma formulação mais clara das hipóteses a desenvolver (Tuckman & Harper, 2012, p. 41). A revisão da literatura oferece ainda uma perspetiva da pertinência do estudo em questão (Tuckman & Harper, 2012, p. 46) e apresenta dados relevantes para o mesmo, permitindo, assim, comparações entre resultados (Creswell & Creswell, 2018, p. 26).

Nesse seguimento, optámos por conjugar literatura do domínio da Ciência da Informação com outra bibliografia relevante da esfera da Sociologia e da Ciência Política, recorrendo a estudos de referência da UNESCO e do ICA, mas também a repositórios, como o RCAAP, e à base de dados B-On. Inicialmente, estabeleceu-se um marco temporal de cinco anos, no entanto houve a necessidade de alargar este espectro, uma vez que alguns dos estudos basilares deste tema datam dos anos 80. Assim, a literatura apresentada ao longo desta investigação situa-se entre 1982 e 2019.

Como termos de pesquisa optou-se pelos seguintes: “políticas de arquivos”, “políticas para arquivos”, “políticas arquivísticas” e “legislação arquivística” e os correspondentes em inglês “*archival policies*” e “*archival legislation*”. Destes os que apresentaram maior número de resultados pertinentes foram “políticas arquivísticas” e “legislação arquivística”. Desenvolveram-se ainda pesquisas pelas combinações *booleanas* “arquivos E políticas”, “arquivos E legislação” e também “*archives AND policies*” e “*archives AND legislation*”, respetivamente. Não obstante, esta última pesquisa não recuperou resultados relevantes.

O estudo desta problemática afigura-se, sob o nosso ponto de vista, fundamental para compreender a forma como a sociedade civil e o Estado entendem a importância dos Arquivos. Existe um consenso crescente sobre a necessidade de, à semelhança de áreas como a educação, a cultura e o ambiente, serem também desenvolvidas políticas relativas à gestão arquivística, de forma a ser consolidado o seu valor como “*véritable ressource nationale*” (Couture, 1998, [p. 4]).

2.2. Método

A investigação científica tem como principais objetivos “descrever acontecimentos, verificar dados ou hipóteses, prever e controlar fenômenos” (Fortin, 2009, p. 23). Considera-se um processo que, pautado pelo rigor e pela sistematização, assenta num conjunto de elementos (entre eles a filosofia, a ciência, as operações do conhecimento, a teoria e a prática), que permite estabelecer relações entre a conceptualização da investigação, os métodos que a vão orientar e as aplicações que a mesma poderá ter no mundo empírico (Fortin, 2009b, 2009a).

Um procedimento é uma forma de progredir em direção a um objetivo. Expor o procedimento científico consiste, portanto, em descrever os princípios fundamentais a pôr em prática em qualquer trabalho de investigação. Os métodos não são mais que formalizações particulares do procedimento, percursos diferentes concebidos para estarem mais adaptados aos fenômenos ou domínios estudados. (Quivy & Campenhoudt, 2005, p. 25)

Esta investigação tem como linha orientadora o paradigma hermenêutico ou qualitativo que, segundo Guba (1990 cit. por Coutinho, 2014, s.p.), adota, ontologicamente, uma posição relativista, “na qual múltiplas realidades [...] existem sob a forma de construções mentais social e experiencialmente localizadas” (Coutinho, 2014, s.p.). Relativamente à epistemologia, este paradigma insere-se numa abordagem interpretativista, que valoriza o papel do investigador/construtor do conhecimento e a reflexão que este faz da realidade (Coutinho, 2014, s.p.). Nesse seguimento, optou-se por uma metodologia qualitativa e pelo método da Investigação Documental.

A investigação qualitativa tem como objetivo compreender o sentido da realidade social na qual se inscreve a ação (Fortin, Côté, & Filion, 2009, p. 20). As suas conclusões assentam num raciocínio de ordem indutiva, que resulta de um processo de observação, descrição e interpretação dos fenômenos e do meio evolvente (Fortin, 2009, p. 20).

A Investigação Documental é considerada um método que permite analisar e interpretar documentos, independentemente do seu formato, com o objetivo de extrair dados, dotando-os de significado, isto é, as informações recolhidas (Bowen, 2009, p. 27). Este método é frequentemente inserido num processo de triangulação, no qual são cruzados três métodos para estudar o mesmo fenómeno (Bowen, 2009, p. 28). Esta

estratégia confere à investigação maior credibilidade, pois conjuga a corroboração de diferentes fontes e métodos (Bowen, 2009, p. 28).

Não obstante, a Investigação Documental pode também ser aplicada isoladamente, uma vez que os documentos podem ser a única fonte necessária para certos estudos, como é o caso da pesquisa histórica ou da investigação hermenêutica (Bowen, 2009, p. 28), da qual é exemplo o presente estudo. Este método apresenta vantagens significativas para o investigador: a acessibilidade da documentação, uma vez que grande parte dos documentos, com o surgimento da Internet, se encontra em livre acesso e no domínio público; a relação custo/benefício, pois, não tendo, à partida, custos associados, torna-se menos dispendioso e o facto dos documentos serem objetos inanimados e, por esse motivo, serem não reativos à presença do investigador nem passíveis de serem influenciados pela mesma (Bowen, 2009, p. 31). Ainda assim, é fundamental atentar em aspetos mais sensíveis ao uso de documentos (Bowen, 2009, p. 31). Estes têm objetivos iniciais específicos, que podem distinguir-se dos objetivos de um processo investigativo, pelo que podem não fornecer informações suficientemente detalhadas e que permitam responder à pergunta de partida (Bowen, 2009, p.31; Flick, 2009, p. 261). Do mesmo modo que servem propósitos específicos, os documentos oficiais estão concebidos para ir ao encontro da metodologia e escolhas das suas organizações, pelo que é necessária uma análise cuidada (Bowen, 2009, p. 32; Flick, 2009, p. 261). Por fim, a recuperação de documentação específica pode não ser possível ou o acesso pode ser bloqueado (Bowen, 2009, p. 32; Flick, 2009):

If you want to analyze documents you should take into account who produced the documents, for what purpose, who uses them in their natural context, and how to select an appropriate sample of single documents. You should avoid focusing only on the contents of documents without taking their context, use, and function into account. Documents are the means to constructing a specific version of an event or process and often, in a broader perspective, for making a specific case out of a life history or a process. Again, this should go into analyzing the documents. (Flick, 2009, p. 261)

A Investigação documental envolve três fases fundamentais: uma análise inicial, mais superficial, seguida de uma leitura crítica e, por fim, a interpretação dos dados recolhidos (Bowen, 2009, p. 33).

Os documentos utilizados neste método podem assumir diversas formas, entre os quais anúncios, agendas, registos de presença, atas de reuniões, manuais, documentos de

referência, livros, diários, cartas e memorandos, mapas, gráficos, jornais e revistas, propostas de programas, formulários, resumos, guíões, relatórios organizacionais ou institucionais, dados de pesquisa e registos públicos (Bowen, 2009, p. 27). Estes podem ser utilizados de acordo com objetivos distintos: fornecer dados sobre o contexto da problemática em estudo, como informações históricas ou fatores de influência atuais; auxiliar outros métodos ou técnicas, na construção de inquéritos, por exemplo, e traçar evoluções e mudanças em processos, mediante a análise das diferentes versões de um mesmo documento (Bowen, 2009, p. 30).

Para efeitos do presente estudo, pretende-se analisar os mecanismos de tomada de decisão e de apoio à mesma, bem como outros instrumentos legais e normativos, que estejam relacionados com políticas e ações legais no contexto dos arquivos em Portugal, no período entre 1976 e 2019. Na prática, os documentos em questão materializam-se na forma dos programas de governo, grandes opções do plano, programas e textos legislativos (leis, decretos-lei, resoluções, despachos, portarias).

Considerou-se, como primeira fase deste processo, a identificação dos textos pertinentes dentro das tipologias previamente definidas. Após o levantamento da documentação, seguiu-se uma segunda fase, a leitura superficial da mesma de forma a compreender a sua estrutura.

A fase seguinte contou com dois processos em simultâneo, a leitura crítica e, em paralelo, a recolha da informação relevante. Nesta fase, recorreu-se a uma técnica auxiliar, a análise de conteúdo, que consiste na sistematização da informação de acordo com categorias (Bowen, 2009, p. 32; Given, 2008, p. 120). A utilização desta técnica em abordagens qualitativas é criticada por muitos autores, que argumentam que categorização dos textos é contrária à abordagem hermenêutica (Bowen, 2009, p. 32; Given, 2008, p. 121). Não obstante, neste caso a sua aplicação teve lugar aquando da recolha de dados. Não a aplicando como técnica de análise dos dados, mas sim como de recolha, considera-se legítima a sua utilização, uma vez que permitiu uma sistematização mais clara dos dados para posterior análise. A quarta e última fase consistiu, nesse seguimento, na análise e interpretação da informação recolhida, cruzando-a com a literatura anteriormente selecionada.

Como referido anteriormente, a documentação, que serve de suporte à presente investigação, é integralmente de origem institucional. Nesse seguimento, as pesquisas

foram efetuadas em sítios oficiais da República Portuguesa, pelo que se pressupõe a garantia da autenticidade da mesma.

A pesquisa relativa aos planos de governo iniciou-se pelo sítio do Portal do Governo, que apresenta as informações relativas à atual legislatura. Este portal apresenta uma ligação para o Arquivo Histórico respetivo, onde foi possível encontrar os Planos dos Governos anteriores (Governo I – Governo XXI). Desta pesquisa, resultaram vinte e um Planos de Governo correspondentes aos vinte e um governos existentes no período de análise. No que respeita aos de textos legislativos, que incluem as Grandes Opções do Plano, a pesquisa foi efetuada através do *Diário da República Eletrónico*. Esta pesquisa foi efetuada em duas partes. Por um lado, utilizou-se o termo truncado “*arquiv**”, de forma a viabilizar a recuperação de termos pertencentes à família lexical de “arquivo”, como “arquivista”, “arquivística”, “arquivagem” ou “arquivamento” e também os respetivos plurais. Aos resultados obtidos nesta pesquisa foram aplicados filtros que permitiram potenciar a mesma para os objetivos estipulados. Esses filtros foram temporais (1976-2019), mas também ao nível do tipo de conteúdo e da entidade eminente. Por outro lado, fez-se uso da expressão “grandes opções do plano”, com aplicação de um filtro temporal, de forma a permitir a recuperação da informação pretendida. Desta pesquisa obtiveram-se noventa e dois resultados considerados pertinentes para a análise, bem como as GOP publicadas ao longo período em estudo.

A leitura inicial da documentação recuperada permitiu compreender a estrutura da mesma, o que facilitou a leitura integral de todos os documentos, mas serviu também como um filtro, uma vez que resultou na exclusão de documentos considerados não relevantes para a continuação do estudo. Nesse seguimento, iniciámos a fase da leitura crítica, que permitiu o levantamento da informação pertinente para a investigação. Esta fase contou com sessenta e cinco documentos, excluindo as GOP e os Programas de Governo.

Como referido anteriormente, para esta fase da análise documental, foram estabelecidas categorias de levantamento de dados, com o propósito de garantir uma sistematização eficaz. As categorias coincidem com os setores da sociedade abordados nos programas de governo e nas GOP: Administração Pública, Educação, Cultura e Sociedade da Informação.

3. OS ARQUIVOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PORTUGUESAS: RESULTADOS

3.1. Programas de Governo, Grandes Opções do Plano e Legislação

3.1.1. 1976 – 1985: Pós – 25 de Abril, IPPC

O pós-25 de Abril caracterizou-se por um período conturbado para a sociedade portuguesa, tanto a nível político, como a nível social e económico. O primeiro Governo Constitucional tomou posse a 23 de julho de 1976, sob a chefia de Mário Soares, e manteve-se no poder durante dezoito meses. O programa de governo apresenta grandes obstáculos, entre os quais a construção de uma nova identidade nacional após a perda das províncias ultramarinas e da mudança de regime político, a recuperação das consequências herdadas dos anos de ditadura (as guerras coloniais, o isolamento internacional e as grandes divisões sociais) e a frágil situação económica do país, que levou, em 1977, à primeira intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI). Os principais objetivos deste Governo, atendendo ao cenário caracterizado acima, prendem-se com a consolidação da democracia, as reformas económicas, o aprofundamento das relações internacionais e a manutenção da paz social (Governo de Portugal, 1976, pp. 5–6) num contexto de alguma conturbação.

Com base nas prioridades apresentadas no programa, as referências ao cenário arquivístico do país surgem no âmbito da Cultura. A intervenção neste setor tem como principal objetivo a inventariação, a classificação, a conservação e a defesa do património cultural, pelo que os arquivos são apresentados na ótica da segurança dos seus edifícios:

O estado, enfim, em que se encontram inúmeros museus regionais e até nacionais, bibliotecas e arquivos, que urgentemente carecem de apoio de um serviço modernizado de vigilância e deteção contra riscos de roubo, incêndio ou inundação. (Governo de Portugal, 1976, p. 103)

Ainda relacionado com a segurança das instalações dos arquivos e, por conseguinte, do seu recheio, o programa faz também referência à situação precária das instalações do Arquivo Nacional da Torre do Tombo e à consequente necessidade de transferência da documentação à sua guarda (Governo de Portugal, 1976, p. 103). O primeiro Governo Constitucional define também, neste programa, o objetivo da criação

do Instituto Português do Livro, que viria a concretizar-se apenas em 1980, e a sua competência relativamente aos arquivos portugueses (Governo de Portugal, 1976, p. 106).

Os arquivos são também mencionados ao nível da Educação e Investigação Científica, mas de forma mais específica, com a proposta da fundação de um arquivo científico dedicado ao período colonial (Governo de Portugal, 1976, p. 101).

As Grandes Opções do Plano para 1977 (Lei n.º 10/76, de 31 de dezembro) não pressupõem nenhuma ação orientada para os arquivos ou para a gestão documental, pois orientam as suas prioridades para “a satisfação das necessidades sociais básicas da população” (p. 188), onde dominam os investimentos públicos na saúde, na segurança social, na educação e no saneamento básico. Apesar das referências apresentadas no programa de governo, não houve concretização das mesmas a nível legislativo.

A instabilidade política, social e económica dos anos, que se seguiram, teve grande influência na ação dos governos e na delimitação das duas prioridades. Entre 1978 e 1983, superintenderam, em Portugal, seis governos diferentes, três dos quais constituídos por iniciativa do Presidente da República. Economicamente, os programas governativos foram condicionados pelo programa de ajuda externa e pela necessidade de controlo da inflação, do défice e do desemprego. A sociedade portuguesa atravessou, neste período, profundas clivagens, bem como fragilidades em setores fundamentais, como a saúde, a segurança social, a educação e a habitação. Nesse seguimento, as ações prioritárias dos governos abrangeram as diferentes dimensões da sociedade: o respeito pela Constituição e a consolidação do Estado Democrático, o combate à crise económica, o investimento na política externa, com o início do processo de adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), o apoio aos emigrantes portugueses, o desenvolvimento de uma política de defesa nacional, a promoção da justiça social, através do combate à corrupção, à criminalidade, à discriminação e à desigualdade social, a consolidação do poder local e da autonomia dos Açores e da Madeira, a reforma profunda da Administração Central do Estado (ACE) e o apoio à iniciativa privada e ao investimento estrangeiro.

O II Governo Constitucional resultou de uma coligação entre o Partido Socialista e o Centro Democrático Social. Este tomou posse a 23 de janeiro de 1978 e governou durante sete meses, tendo terminado o seu mandato devido à retirada do apoio formal do CDS. O segundo Governo manteve um número considerável de membros do primeiro,

incluindo o Primeiro Ministro, pelo que o programa é uma prossecução das propostas da primeira legislatura (Governo de Portugal, 1978a, p. 3).

Este executivo realizou um diagnóstico ao estado da Administração Pública portuguesa, que permitiu identificar um conjunto de lacunas ao nível da gestão da informação, que passava por questões como a utilização incipiente de técnicas ao nível da recolha, tratamento e transferência da mesma, a morosidade na sua transmissão, devido à organização inadequada das estruturas e serviços e ainda o excesso de formalismo do seu conteúdo (Governo de Portugal, 1978a, p. 17). Neste diagnóstico, foram também identificados problemas relacionados com a informatização dos sistemas, reconhecendo-se, nos serviços, resistências ao processamento informatizado da informação, em muito relacionadas com a insuficiência de equipamentos tecnológicos (Governo de Portugal, 1978a, pp. 17–18).

De forma a reverter as fragilidades encontradas, o Programa do II Governo Constitucional propõe medidas de aproximação do cidadão aos serviços do Estado, através do direito a requerer informações sobre a evolução de processos que lhe respeitem, mas também em questões de gestão e organização (Governo de Portugal, 1978a, pp. 18–23). Neste ponto, o Programa prevê o “desenvolvimento e articulação das atividades e estruturas de documentação e informação científica e técnica” (Governo de Portugal, 1978a, p. 22) e a “Desburocratização dos serviços e actividades administrativas” (p.23). Como meio de coordenação destas medidas, é criado, pelo Decreto-Lei n.º 41-A/78, de 7 de março, o Ministério da Reforma Administrativa e é proposto o lançamento de uma Lei Base da Função Pública (Governo de Portugal, 1978a, p. 19), não chegando, contudo, a concretizar-se.

Tal como no Programa do I Governo, as referências diretamente relacionadas com os arquivos encontram-se inseridas na temática da Cultura que, neste Programa, se encontra emparelhada com a Educação. Apesar de não ocuparem um lugar de destaque, este Governo dedica uma secção própria ao subtema “das bibliotecas e arquivos” (Governo de Portugal, 1978a, p. 121), deixando a promessa de investimento na formação dos profissionais desta área e de maximização das potencialidades culturais destas estruturas:

No sector das bibliotecas e arquivos dar-se-á prioridade:

a) À estruturação do curso de formação técnica de bibliotecários, arquivistas e documentalistas, de acordo com as novas técnicas existentes nestes domínios;

b) Ao levantamento das potencialidades culturais das bibliotecas, arquivos e serviços de documentação para seu melhor aproveitamento em benefício das populações. (Governo de Portugal, 1978, p. 121)

Em 1978, a ação governativa, limitada pelo contexto económico e social do país, é orientada de forma a atingir os objetivos de redução do défice e controlo da inflação e do desemprego, pelo que não existem, nas GOP, referências diretas aos arquivos (Lei n.º 26/78, de 8 de junho). No âmbito da cultura dá-se prioridade à criação de novos museus e à valorização do património cultural, mas sem qualquer relação direta com os arquivos. No que respeita às medidas de reforma da Administração Pública, é definido um conjunto de objetivos, entre os quais o desenvolvimento de novas técnicas de gestão e a racionalização de processos e procedimentos.

Os três Governos que se seguem, independentes e formados pelo Presidente da República, têm mandatos de curta duração e mantêm as preocupações do contexto de crise já descrito. O III Governo Constitucional, chefiado por Alfredo Nobre da Costa, governa apenas durante três meses, de 29 de agosto de 1978 a 22 de novembro do mesmo ano. Ao nível da gestão documental na Administração Pública, o Programa do Governo mantém as carências identificadas anteriormente, centrando as suas prioridades na organização e na gestão administrativa, nos recursos humanos e nos equipamentos (Governo de Portugal, 1978b, pp. 157-158). Nesse seguimento, é apresentada uma nova proposta de Lei Base da Função Pública e são reiterados como objetivos prioritários neste campo a desburocratização e a simplificação das estruturas administrativas (Governo de Portugal, 1978b, p. 169).

As menções diretas no âmbito dos Arquivos surgem, novamente, ao abrigo da Educação e da Cultura. No escopo da “prestação de serviços à comunidade” (Governo de Portugal, 1978b, p. 109), propõe-se a regulamentação dos serviços prestados pelas bibliotecas e arquivos dependentes do Ministério da Educação (p. 109). Todavia, é no domínio da salvaguarda e valorização do património cultural que se encontra a proposta mais relevante deste Governo, a publicação de uma Lei Base das Bibliotecas, Arquivos e Serviços de Documentação, de forma a potenciar culturalmente os seus equipamentos (Governo de Portugal, 1978b, pp. 114–115). Em concordância com os Governos

anteriores, as medidas apresentadas no Programa de Governo, ao nível dos Arquivos, não ganharam concretização legislativa.

O IV Governo Constitucional, também formado por iniciativa do Presidente da República, manteve-se em funções entre 22 de novembro de 1978 e 7 de julho de 1979 sob o comando de Carlos da Mota Pinto. O seu Programa reiterou a necessidade de investimento na formação de bibliotecários, arquivistas e documentalistas, através da proposta de formulação de uma “Lei Orgânica das Bibliotecas” (Governo de Portugal, 1978c, p. 26). De notar que o anterior Governo incluiu no seu Programa uma proposta semelhante, mas com a inclusão dos Arquivos e também dos Serviços de Documentação. A proposta apresentada pelo IV Governo Constitucional exclui os Arquivos da denominação da Lei Base, mas também de outras propostas em que apenas são feitas referências a museus e bibliotecas.

O último Governo de iniciativa presidencial, liderado por Maria de Lourdes Pintasilgo, teve um mandato de cinco meses, entre 1 de agosto de 1979 e 3 de janeiro de 1980. O objetivo principal deste Executivo consistia na preparação de eleições, pelo que o seu Programa apresenta todas as medidas para os distintos setores da sociedade de forma vaga. Nesse seguimento, não existe qualquer referência aos Arquivos ou a questões relacionadas com a gestão documental. Não obstante, é neste período de governação que se publica o Decreto-Lei n.º 280/79, de 10 de agosto, que reestrutura as carreiras específicas dos serviços de biblioteca, de arquivo e de documentação da Administração Central.

O VI Governo Constitucional, constituído por uma coligação entre o PSD, o CDS e o Partido Popular Monárquico, a Aliança Democrática, entra em funções a 3 de janeiro de 1980 e mantém-se em funções até janeiro do ano seguinte. Chefiado por Francisco Sá-Carneiro, o seu programa de governo identifica como prioridades da reforma administrativa a formação dos recursos humanos, os equipamentos, a racionalização das estruturas e a desburocratização (Governo de Portugal, 1980, p. 2). No âmbito da Cultura, pressupõem-se medidas de democratização e de preservação do património, sendo feitas referências a bibliotecas e museus, mas não aos arquivos (Governo de Portugal, 1980, p. 34).

As GOP para 1980 (Lei n.º 9/80, de 28 de maio) apresentam como objetivos principais a melhoria da qualidade de vida da população, a redução da inflação, o aumento da produção e a captação de investimento e, ainda, a integração de Portugal na CEE (p.

1194). Este documento segue o programa de governo e não apresenta referências diretas aos arquivos nem tampouco à gestão documental. Sob o âmbito da Cultura, dá-se ênfase à formação dos agentes culturais, mas também de outros profissionais da área, como técnicos de conservação, restauro, catalogação e inventariação.

Durante o mandato do VI Governo Constitucional, procede-se à reestruturação da Secretaria de Estado da Cultura, passando o Instituto Português do Património Cultural (IPPC) a depender diretamente da mesma e, entre outras funções, a superintender os arquivos portugueses (Decreto-Lei n.º 59/80, de 3 de abril):

Art. 9.º Compete ao Instituto Português do Património Cultural, nomeadamente:

- a) Planear e promover a pesquisa, cadastro, inventariação, classificação, recuperação, conservação, protecção e salvaguarda dos bens que, pelo seu valor histórico, artístico, arqueológico, bibliográfico e documental, etnográfico ou paisagístico, constituam elementos do património cultural do País;
- b) Apoiar e fomentar a criação e funcionamento de organismos destinados à defesa e valorização do património cultural, designadamente através de instituições, centros de estudo e de investigação, suscitando ainda a colaboração de indivíduos ou associações que incluam nos seus objectivos a defesa e o estudo dos bens culturais;
- c) Definir as directrizes para a defesa, conservação e enriquecimento do património estético, histórico, arqueológico e paisagístico do País;
- d) Definir as directrizes para a protecção e enriquecimento do património bibliográfico e documental do País;
- e) Superintender nas bibliotecas, arquivos e museus dependentes da Secretaria de Estado da Cultura;
- f) Organizar e promover planos de aquisições para museus, bibliotecas e arquivos.

Estas atribuições são reiteradas no Decreto Regulamentar n.º 34/80, de 2 de agosto, que aprova a Lei Orgânica do IPPC.

Segue-se o VII Governo Constitucional, constituído pelos mesmos partidos que tinham integrado a Aliança Democrática, em 1980. O Executivo liderado por Francisco Pinto Balsemão tomou posse a 9 de janeiro de 1981 e manteve-se no poder até 4 de setembro. Do seu programa de governo, constam orientações no âmbito da modernização administrativa, sendo identificado um conjunto de eixos prioritários: poder e autoridade, programação e controlo, materiais e finanças e plano tecnológico (Governo de Portugal, 1981a, pp. 18-19). Sob esta temática, as referências aos arquivos surgem de forma indireta

ao nível da desburocratização da Administração Pública (Governo de Portugal, 1981a, p. 19). No domínio da Cultura, o programa apresenta uma medida objetiva e direta, isto é, a construção do novo edifício da Torre do Tombo (Governo de Portugal, 1981a, p. 57).

A Lei n.º 4-A/81, de 6 de maio, define as GOP para 1981, mas também para o médio prazo 1981-84. Apesar de o Governo ter apenas completado parte do primeiro ano da legislatura, os seus objetivos para o quadriénio consistiam na melhoria das condições de vida da população e, também, de educação, na promoção do combate às desigualdades sociais, na redução das assimetrias regionais, no desenvolvimento económico e na modernização tanto das estruturas produtivas, como da Administração Pública (p. 57). Com base nestes objetivos e no cenário macroeconómico, os projetos a integrar o *Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central* (PIDDAC) tinham como eixos orientadores a melhoria da balança de transações correntes, o aumento do emprego, o reforço e a modernização da estrutura produtiva, o desenvolvimento regional e a satisfação das necessidades sociais.

No âmbito da Cultura, este documento segue o programa de governo e assume “a situação deplorável a que chegaram muitos acervos bibliográficos e arquivísticos” (p. 70), reiterando a vontade de reinstalação do Arquivo Nacional da Torre do Tombo (ANTT). Também no que respeita a temática da Modernização Administrativa, a Lei n.º 4-A/81 segue as orientações do programa de governo, definindo medidas ao nível dos recursos humanos e da gestão (p. 71).

A 4 de Setembro de 1981, toma posse o VIII Governo Constitucional, que mantém a constituição base do seu antecessor e governa até 9 de junho de 1983. O programa de governo apresenta uma referência direta aos Arquivos, ao nível da segurança das instalações (Governo de Portugal, 1981b, p. 43): “Procurar resolver os problemas logísticos de segurança e funcionamento de muitos arquivos e serviços culturais [...]” (Governo de Portugal, 1981b, p. 43).

As GOP para 1982 (Lei n.º 39/81, de 31 de dezembro) assumem um contexto económico e social frágil, que requer uma política “menos expansionista” e condicionante dos investimentos a desenvolver (p. 86). Nesse seguimento, não são dirigidas quaisquer medidas aos arquivos ou à gestão documental. Neste ano é publicado o Decreto-Lei n.º 87/82, de 13 de julho, que extingue o curso de bibliotecário-arquivista da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, único até então, e cria o curso de especialização em Ciências Documentais, que tem como principal objetivo “a formação de profissionais

qualificados no domínio das ciências documentais, com vista a conceber, planificar, gerir, explorar e manter serviços de documentação e informação, de biblioteca e arquivo” (D.L. n.º 87/82, Art.º 1.º). A regulamentação deste é enquadrada pela Portaria n.º 448/83, de 19 de abril, que aprova o plano de estudos do mesmo. O Decreto ressalva a abertura de outros cursos em outras universidades, desde que sejam cumpridas as condições materiais e humanas necessárias (D.L. n.º 87/82, Art.º 2º), pelo que, nos anos seguintes, o curso é replicado na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa (Portaria n.º 449/83, de 19 de abril) e na Faculdade de Letras da Universidade do Porto (Portaria n.º 852/85, de 9 de novembro).

Não obstante a ausência de propostas e orientações para os arquivos portugueses no programa de governo e nas GOP, em 1983 é publicado o Decreto-Lei n.º 149/83, de 5 de abril, que estabelece o regime jurídico dos Arquivos Distritais e das Bibliotecas Públicas. Este decreto regulamenta o funcionamento dos Arquivos Distritais, atribuindo-lhes competências próprias na implementação de uma política arquivística nacional:

Assim, o Arquivo distrital assumirá as funções de centro coordenador de todos os arquivos da zona: os estatais, os concelhios, os de demais instituições e até, se possível, os particulares. (Lei n.º 149/83)

Entre outras atribuições encontra-se a obrigatoriedade na recolha da documentação relativa à administração central e local, a promoção e o incentivo, junto de outras entidades de documentação na posse de fundos documentais, para que sejam aplicadas as regras de inventário, classificação, indexação e conservação, bem como o incentivo ao depósito destes fundos nos arquivos distritais (Lei n.º 149/83, Art.º 2.º). Estes organismos devem ainda difundir o conhecimento relativo à documentação à sua guarda, através da elaboração de guias e inventários, bem como apoiar técnica e estruturalmente os arquivos da região (Lei n.º 149/83, Art.º 2.º).

O IX Governo Constitucional tomou posse a 9 de junho de 1983 e terminou o seu mandato a 6 de novembro de 1985, sendo constituído por uma coligação pós-eleitoral entre o PS e o PSD, o chamado “Bloco Central”. Chefiado por Mário Soares, o país atravessou neste período dois marcos importantes: a segunda intervenção do FMI, em 1983, e a adesão à CEE, a 12 de junho de 1985, que se consubstanciaria a partir de 1 de janeiro de 1986. Estes foram acompanhados por grandes desafios económicos e sociais, com níveis de criminalidade elevados, corrupção nas camadas governativas e uma grave

crise financeira (Governo de Portugal, 1983, pp. 3-4). Com base nas condicionantes expostas, o programa do governo apresenta, como principais objetivos, o respeito pela Constituição e a defesa da Democracia, o combate à criminalidade, a promoção da justiça social, a estabilização económica, o reforço do poder local, a consolidação da autonomia regional e a integração europeia (Governo de Portugal, 1983, pp. 3-11).

Este Governo reforça a necessidade de “Resolver o problema das novas instalações para o Arquivo Nacional da Torre do Tombo” (Governo de Portugal, 1983, p. 80) e introduz a criação de um Arquivo Nacional do Som (Governo de Portugal, 1983, p. 80), projeto ainda hoje por cumprir, mas que se encontra em curso. Com base na urgência de reinstalação do ANTT, é publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/84, que “declara o interesse nacional” desta construção, bem como o seu “caráter altamente prioritário no plano geral das obras do Estado” (p. 2630).

No âmbito da Administração Pública, o governo reconhece o excesso de propostas em contraste com a pouca concretização da mesmas, justificando este cenário com o contexto económico do país (Governo de Portugal, 1983, p. 24). Nessa sequência, são propostas medidas inovadoras ao nível da transparência na Administração, através do reconhecimento aos cidadãos do direito a serem informados do estado dos seus processos sempre que o requeiram ou que estes sejam alterados e também ao nível da simplificação de procedimentos (Governo de Portugal, 1983, p. 25).

Neste período, é possível identificar as GOP para 1984 (Lei n.º 43/83, de 31 de dezembro) e 1985 (Lei n.º 2-A/85, de 28 de fevereiro). As primeiras focam a sua ação nas políticas económicas e nos setores de produção do Estado, pelo que não são apresentadas medidas relacionadas com os arquivos. As segundas, apesar de seguirem as primeiras, inscrevem no Programa de Investimentos e Despesas da Administração Central do Estado (PIDDAC) a “Instalação de arquivos e bibliotecas públicas” (p. 35).

Em 1985, perto do fim da legislatura, é publicada a Lei n.º 13/85, de 6 de julho, a *Lei do Património Cultural Português*, e o Decreto-Lei n.º 424/85, de 22 de outubro, que aprova a Lei Orgânica do ANTT. A Lei n.º 13/85 define Património Cultural como “todos os bens materiais e imateriais que, pelo seu reconhecido valor próprio, devam ser considerados como de interesse relevante para a permanência e identidade da cultura portuguesa através do tempo” (Art.º 1.º), encontrando-se entre estes “manuscritos valiosos” e “documentos” (Art.º 8.º). Sendo os Arquivos os depositários da memória das

sociedades e dos países, o D.L. n.º 424/85 pretende conferir à Torre do Tombo as estruturas necessárias às exigências que se colocam a um Arquivo Nacional moderno.

3.1.2. 1985 – 1995: Lei Base do Património Arquivístico e LADA

Segue-se o X Governo Constitucional, constituído pelo PSD e chefiado por Aníbal Cavaco Silva. Este Governo, manteve-se em funções entre 6 de novembro de 1985 e 17 de agosto de 1987 e é o primeiro de três governos sob a chefia de Cavaco Silva. As referências aos arquivos, no plano de governo, surgem tanto de forma direta, como de forma indireta.

No âmbito da Administração Pública são identificadas duas grandes áreas de atuação: por um lado, a desburocratização e, por outro, a simplificação de procedimentos (Governo de Portugal, 1985, p. 13). De forma a atingir os objetivos de reforma da administração, é criado, pelo D.L. n.º 497/85, de 17 de dezembro, o Secretariado para a Modernização Administrativa. As suas competências são atribuídas pelo D.L. n.º 203/86, de 23 de julho e incluem a elaboração e a aplicação de “métodos de racionalização e de simplificação dos procedimentos administrativos” (Art.º 2.º).

Na temática da Cultura, a democratização e a preservação do património voltam a ser as linhas prioritárias (Governo de Portugal, 1985, p. 61), sendo possível identificar duas referências aos arquivos. Por um lado, o programa de governo pressupõe o aumento da quantidade de recursos disponíveis para os arquivos e outras estruturas culturais:

Dotar os museus, arquivos e bibliotecas centrais e regionais com os meios humanos e técnicos indispensáveis ao seu funcionamento útil, privilegiando a reafecção de meios disponíveis na Administração Pública. (Governo de Portugal, 1985, p. 61)

Por outro lado, é reconhecida a relevância do ANTT e a vontade de o tornar, bem como a outras instituições, num centro de investigação internacional (Governo de Portugal, 1985, p. 62).

As GOP para 1986 apresentam como principais objetivos o controlo das variantes económicas da inflação e do desemprego, a modernização administrativa, o desenvolvimento regional, o combate à criminalidade, a reforma educativa, o reforço do poder local, o desenvolvimento dos setores de produção da sociedade e ainda a promoção do bem-estar social (Lei n.º 10/86, Art.º 1.º). Nesse seguimento, mantêm-se os

pressupostos da desburocratização de serviços e da simplificação de procedimentos, já enunciados no programa de governo (Lei n.º 10/86, p. 413).

As referências diretas no domínio arquivístico são introduzidas no PIDDAC, em específico nos projetos da Cultura, através de dotações para a instalação de novos arquivos e bibliotecas e, mais especificamente, para o Arquivo Histórico do Ultramar (p. 440). Denota ainda que o programa de desenvolvimento destinado à Modernização Administrativa inclui uma dotação para o “Tratamento da informação” (p. 441).

Em 1986, é publicada a Portaria n.º 503/86, de 9 de setembro, que autoriza a microfilmagem de documentação à guarda de arquivo existente nas autarquias locais e serviços municipalizados. Nesse seguimento, a Portaria define os prazos de conservação dos diferentes tipos de documentação, salvaguardando a obrigatoriedade no cumprimento dos mesmos. É ainda regulamentado o processo de eliminação, que deverá obter o parecer do arquivo distrital tutelar. Posteriormente, esta é revogada pela Portaria n.º 412/2001, e esta, por sua vez, pela Portaria n.º 1253/2009.

O XI Governo Constitucional mantém a constituição do governo anterior e é o primeiro Governo Português democrático a completar a legislatura, mantendo-se no poder desde 17 de agosto de 1987 a 31 de outubro de 1991. O seu programa de governo, tal como o anterior, não apresenta objetivos gerais. Ao nível da Administração Pública, pretende-se a adequação da mesma à “evolução da sociedade” (Governo de Portugal, 1987, p. 14). Nesse seguimento, prevê-se a eliminação de procedimentos e formalidades, bem como a supressão de pareceres e audições internos e ainda a redução e simplificação de impressos e formulários (Governo de Portugal, 1987, p. 15).

Na Cultura mantêm-se os eixos de democratização do acesso e de salvaguarda do património (Governo de Portugal, 1987, p. 64). Neste âmbito, o programa prevê a regulamentação da Lei do Património Cultural, bem como o desenvolvimento de uma Lei Base dos Arquivos e de uma estrutura coordenadora de uma política arquivística:

[...] promover-se-á a publicação de uma lei de bases dos arquivos e criar-se-á uma entidade para a coordenação da política nesta área e para a valorização e gestão de uma rede nacional de arquivos. Esta medida [...] constituirá uma componente do sistema nacional de informação.” (Governo de Portugal, 1987, p. 69).

Os arquivos são ainda referidos ao abrigo das comemorações dos 500 anos dos Descobrimentos Portugueses, devido à necessidade de tratamento e divulgação de

documentação da época (Governo de Portugal, 1987, p. 78). Nesse seguimento, é prevista a necessidade de dotar o ANTT de equipamentos e estruturas necessárias à concretização dessa função (Governo de Portugal, 1987, p. 78).

A Lei n.º 115/88, de 30 de dezembro, estabelece as GOP para 1989, mas também para o médio-prazo 1989-1992. Este documento caracteriza o contexto económico externo e interno como favorável ao início do processo de modernização, bem como ao desenvolvimento do país. Nesse seguimento, as grandes linhas de ação para o período em causa são:

- a) Informar e mobilizar a sociedade;
- b) Valorizar os recursos humanos e fortalecer o tecido social;
- c) Reconverter e modernizar a economia. (Lei n.º 115/88, Art.º 2.º)

Ao nível do PIDDAC, são previstas ações nos setores de produção, em infraestruturas de comunicação e energia e na formação e qualificação do capital humano, não se verificando projetos de desenvolvimento arquivístico.

Da produção legislativa deste período, importa realçar os seguintes atos:

- D.L. n.º 152/88, de 29 de abril, que cria o Instituto Português dos Arquivos (IPA). Este decreto reconhece a situação “verdadeiramente preocupante” em que se encontram os arquivos portugueses, bem como a necessidade de desenvolvimento de uma política nesta área, em grande parte devido ao reconhecimento da complexidade da mesma e das técnicas associadas à “ciência da informação”:

Não existe nenhum corpo legislativo que permita definir uma política arquivística coerente e adaptada às necessidades atuais da administração e das ciências da informação. (D.L. n.º 152/88)

Ao longo dos sucessivos governos, a política arquivística vem sendo subordinada a diferentes organismos: Direções Gerais dos Assuntos Culturais e do Património Cultural e, mais recentemente, o IPPC. Esta alternância influenciou de forma negativa o

desenvolvimento de uma política arquivística nacional, não existindo coerência nem coesão ao nível dos objetivos e das necessidades do setor.

Nesse seguimento, o IPA tem como principal objetivo a definição, o planeamento e a implementação de um sistema nacional de arquivos, através do qual seja possível coordenar e executar uma política arquivística coerente e integrada (Art.º 1.º). Outras competências do IPA consistem na supervisão técnica e normativa dos serviços de arquivo a seu cargo, bem como dos conjuntos documentais classificados como património arquivístico nacional, na definição de técnicas para a organização dos arquivos intermédios, no apoio na implementação destas técnicas e, posteriormente, na fiscalização da sua aplicação (Art.º 2.º). A elaboração de planos nacionais para o tratamento, preservação e difusão do património arquivístico também fazem parte das atribuições deste organismo, assim como a definição de programas de formação para os profissionais do setor e, ainda, a articulação com outras entidades relevantes (Art.º 2.º).

- D.L. n.º 447/88, de 10 de dezembro, regula a pré-arquivagem de documentação. As normas neste domínio devem abranger um conjunto de aspetos (Art.º 2.º): avaliação, seleção e eliminação de documentos, definição dos prazos de conservação, elaboração das tabelas de seleção, tipologias e formalismos associados à microcópia, conservação de documentação audiovisual e legível por máquina, transferência da documentação de conservação permanente para os arquivos definitivos. Este decreto estabelece ainda que as cópias obtidas a partir de microcópia autenticada não possuem a força probatória do original (Art. 3.º).
- Decreto-Lei n.º 247/91, de 10 de julho, aprova o estatuto das carreiras de pessoal específicas das áreas de biblioteca e documentação e de arquivo (BAD).

O XII Governo Constitucional mantém a composição base do seu antecessor, toma posse a 31 de outubro de 1991 e termina o seu mandato a 28 de outubro de 1995. O seu programa de governo não apresenta qualquer medida no âmbito dos arquivos ou da gestão documental, sendo apenas possível identificar a presença destes temas nas GOP.

As GOP para 1992 (Lei n.º 1/92, de 9 de março) estabelecem como principais linhas de ação governativa a valorização de Portugal no mundo, a preparação da economia

para a União Económica e Monetária (UEM), a aposta na qualidade e no reforço da solidariedade social (Art.º 2.º). A Unidade Económica e Monetária (UEM), a emergência de novas economias, como o Japão, e a presidência de Portugal na CEE constituem fatores pertinentes para a evolução da economia portuguesa neste período e, por conseguinte, para os investimentos a desenvolver. No âmbito do PIDDAC, ao abrigo da Secretaria Geral da Cultura, as GOP inscrevem o aumento dos recursos para edifício do Arquivo Nacional da Torre do Tombo, bem como para os restantes arquivos públicos e bibliotecas (Lei n.º 1/92, p. 27).

Neste âmbito é publicado o D.L. n.º 106-A/92, de 1 de junho, que extingue serviços na área da Cultura, entre os quais o IPA, a Cinemateca Portuguesa (designação atribuída em 1980 à Cinemateca Nacional, criada em 1948, pela Lei n.º 2.027) e o IPPC. Estas extinções têm como base a racionalização das estruturas da Administração Pública, de forma a controlar a repetição e a sobreposição de serviços. Paralelamente à cessação de funções dos organismos acima referidos, o ANTT passa a designar-se por Arquivos Nacionais/Torre do Tombo (AN/TT). A Lei Orgânica dos AN/TT é aprovada pelo D.L. n.º 106-G/92, de 1 de junho, que lhe confere as competências anteriormente depositadas no IPA, bem como autonomia administrativa sob a tutela do Ministro da Cultura (Art.º 1.º). Nesse seguimento, são atribuições deste organismo:

- a) Conservar, organizar, ampliar e divulgar os documentos histórico-culturais emanados da Administração Central, bem como a restante documentação à sua guarda;
- b) Adquirir e promover a aquisição de documentos e obras que possam interessar à cultura portuguesa;
- c) Promover uma política arquivística nacional coordenada. (D.L. n.º 106-G/92, Art.º 2.º)

Como responsável pelo desenvolvimento da política arquivística nacional, os AN/TT têm a seu cargo a coordenação técnica dos arquivos do Estado, autarquias locais, empresas públicas, bem como todo e qualquer conjunto de documentos considerado como património arquivístico, assumindo ainda responsabilidades ao nível dos arquivos distritais (D.L. n.º 106-G/92, Art.º 2.º). Entre as suas competências específicas, encontram-se a elaboração de planos de tratamento, preservação e difusão do património arquivístico e a promoção da formação e da valorização da classe profissional (D.L. n.º

106-G/92, Art.º 2.º). Este decreto reconhece ainda os arquivos como estruturas basilares na defesa dos direitos do Estado, das instituições e da população, devendo o Arquivo Nacional ser considerado “património cultural da humanidade”.

Na sequência do D.L. n.º 106-A/92, é também publicado o D.L. n.º 106-D/92, de 1 de junho, que cria a Cinemateca Portuguesa – Museu do Cinema, à qual são atribuídas competências no âmbito do Arquivo Nacional das Imagens em Movimento (ANIM).

Em 1992, são também publicados os Decretos-lei n.º 121/92, de 2 de julho, e 18/92, de 6 de agosto. O primeiro estabelece os princípios de gestão de documentos relativos a recursos humanos, financeiros e patrimoniais dos serviços da administração direta e indireta do Estado. Este insere-se na revisão global do regime jurídico arquivístico iniciada com o D.L. n.º 447/88, cujo objetivo era a normalização das designações das séries documentais, bem como a implementação de técnicas de avaliação e de seleção, de forma a racionalizar o ciclo de vida dos documentos de arquivo:

uma política arquivística coerente tende não só a tornar mais racional e rentável a utilização e a conservação administrativa dos documentos e da informação, como promove a adequada preservação dos acervos de conservação permanente, facilitando a tarefa de investigação histórica. (D.L. n.º 121/92)

O D.L. n.º 121/92 legisla sobre a avaliação, a seleção e a eliminação da documentação, sendo estes processos realizados com base na tabela geral de avaliação, seleção e eliminação, findo os prazos de conservação administrativa estabelecidos (Art.º 1.º). A importância da tabela prende-se com a promoção da incorporação de documentação de conservação permanente e, conseqüentemente, a eliminação da restante, bem como o auxílio em tarefas de documentação, constituindo ainda um modelo para a elaboração de novas tabelas (D.L. n.º 121/92, Art.º 1.º). Os prazos de conservação administrativa são definidos pelo D.L. n.º 447/88, até serem lançadas novas diretivas (D.L. n.º 121/92, Art.º 2.º). Os processos de eliminação e incorporação em arquivo definitivo são definidos pelos Artigos 3.º e 4.º respetivamente, devendo ambos ser acompanhados de autos próprios.

O D.L. n.º 18/92, de 6 de agosto, autoriza o governo a legislar sobre o regime geral dos arquivos e do património arquivístico, estabelecendo como linhas de orientação as seguintes: os deveres dos cidadãos e do Estado em relação à conservação e à valorização do património arquivístico, a delimitação de património arquivístico e de património

arquivístico protegido, bem como ao seu regime de classificação, as condições de acesso aos arquivos públicos, a definição de critérios de conservação e de defesa e também de um quadro legal no âmbito dos crimes relacionados com os documentos de arquivo (furto, roubo e danos agravados) (D.L. n.º 18/92, Art.º 2.º).

As GOP para o ano seguinte, publicadas pela Lei n.º 30-B/92, de 28 de dezembro, são condicionadas pela instabilidade e incerteza socioeconómicas e políticas vividas na Europa, devido à queda da União Soviética e o consequente surgimento de novos países, bem como a respetiva integração na CEE. Os eixos de ação para o ano de 1993 são, conseqüentemente, a prossecução da afirmação de Portugal no mundo, o fortalecimento da competitividade e do dinamismo da economia e, ainda, a promoção da coesão social e do bem-estar da população (Lei n.º 30-B/92, Art.º 3.º).

Os projetos relacionados com a Administração Pública apresentam como principal objetivo a aproximação ao cidadão, assentando em iniciativas de racionalização de serviços e estruturas (Lei n.º 30-B/92, Art.º 6º). As referências diretas aos arquivos inserem-se no PIDDAC da Cultura, ao nível do Arquivo Nacional da Torre do Tombo, da conclusão do inventário do património arquivístico, de intervenções em diversos arquivos públicos e ainda do Arquivo Nacional das Imagens em Movimento (ANIM) (Lei n.º 30-B/92, p. 37).

O ano de 1993 representa um marco para o desenvolvimento de uma política arquivística, uma vez que são publicadas as Leis n.º 16/93, de 23 de agosto, que estabelece o *Regime geral dos arquivos e do património arquivístico*, e n.º 65/93, de 26 de agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos.

A Lei n.º 16/93 apresenta-se como “a pedra basilar de uma política arquivística nacional coordenada”, sublinhando que a defesa do património arquivístico constitui tanto um direito, como um dever do Estado, dos cidadãos e das restantes entidades públicas e privadas. Não obstante, o Estado, pelas suas atribuições intrínsecas, tem o dever de superintender o património arquivístico, desenvolvendo e implementando uma política que o salvguarde nas suas diferentes vertentes: instalações, organização e tratamento da documentação, normalização dos processos de descrição e classificação, acesso à documentação e articulação entre as várias entidades pertinentes (Lei n.º 16/93, Art.º 2.º).

Nos termos do princípio geral enunciado no artigo anterior, cabe especialmente ao Estado:

- a) Garantir a qualidade das instalações dos arquivos;
- b) Garantir a conservação, o restauro e a valorização da documentação;
- c) Programar e regulamentar os processos de avaliação, seleção e eliminação de documentação;
- d) Promover uma correcta aplicação das normas de organização documental, nomeadamente quanto à classificação e ordenação;
- e) Garantir, facilitar e promover o acesso à documentação, promovendo a utilização de instrumentos de descrição normalizados;
- f) Definir as condições gerais e especiais da comunicação dos documentos;
- g) Promover a coordenação entre os arquivos;
- h) Promover a cooperação internacional no domínio arquivístico;
- i) Promover a formação profissional de técnicos de arquivo;
- j) Fomentar a investigação em arquivística. (Lei n.º 16/93, Art.º 3.º)

Ao nível da definição de arquivo, são apresentados dois escopos do conceito, por um lado, o arquivo enquanto conjunto de documentos e, por outro, o arquivo enquanto infraestrutura responsável pela guarda da documentação (Lei n.º 16/93, Art.º 4.º). A definição de arquivo como conjunto documental é complementada por indicações ao nível do suporte, da entidade produtora, da forma de conservação e organização e dos seus objetivos administrativos (Lei n.º 16/93, Art.º 4.º):

1 - Arquivo é um conjunto de documentos, qualquer que seja a sua data ou suporte material, reunidos no exercício da sua atividade por uma entidade, pública ou privada, e conservados, respeitando a organização original, tendo em vista objetivos de gestão administrativa, de prova ou de informação, ao serviço das entidades que os detêm, dos investigadores e dos cidadãos em geral.

2 – Arquivo é, também, uma instituição cultural ou unidade administrativa onde se recolhe, conserva, trata e difunde documentação administrativa. (Lei n.º 16/93, Art.º 4.º)

A Lei estabelece três fases para os conjuntos documentais: arquivo corrente (os documentos são necessários à atividade da entidade que os produziu ou recebeu), arquivo intermédio (documentos que, não sendo de utilização corrente, são utilizados

ocasionalmente, devido ao seu valor administrativo) e arquivo histórico/definitivo (documentos que não possuem valor administrativo, mas que são considerados de conservação permanente com base no seu valor probatório, informativo ou de investigação) (Lei n.º 16/93, Art.º 4.º). Este documento define ainda os conceitos de fundo, coleção e documento de arquivo (Lei n.º 16/93, Art.º 5.º) e de património arquivístico protegido (Lei n.º 16/93, Art.º 6.º). Outros aspetos presentes nesta lei são:

- Os AN/TT como órgão de gestão, isto é, organismo responsável pela política arquivística nacional (Art.º 8.º);
- Constituição de tipologias de arquivo de acordo com a sua titularidade (Arquivo Público e Arquivo Privado), âmbito territorial (Arquivo Nacional, Arquivo Regional e Arquivo Municipal), origem, tema e suporte da documentação (Art.º 9.º);
- Relação entre os arquivos privados e o órgão de gestão, estando os primeiros sujeitos ao cumprimento das orientações definidas pelo segundo (Art.º 12.º);
- Definição de gestão de documentos – “conjunto de operações e procedimentos técnicos que visam a racionalização e a eficácia na criação, organização, utilização, conservação, avaliação, seleção e eliminação de documentos” (Lei n.º 16/93, Art.º 13.º) – e consequentes especificações (Art. 14.º-16.º);
- Comunicação do património arquivístico (Art. 17.º-19.º);
- Classificação dos bens do património arquivístico – definição dos bens suscetíveis de classificação, especificidades processo de classificação, alienação e importação/exportação de bens classificados (Art. 21.º-38.º);
- Penalizações de crimes e contraordenações no âmbito do património arquivístico (Art. 39.º- 43.º);
- Protocolos de depósito de documentos e procedimentos de reprodução dos mesmos (Art. 44.º-45.º);
- As classificações anteriores são mantidas, independentemente das revisões introduzidas pelo presente diploma (Art.º 46.º);

- Especificações relativas às comunicações dos Arquivos de Salazar, Marcello Caetano e PIDE/DGS (Art.º 47.º).

A Lei n.º16/93 exclui os arquivos audiovisuais, condição que é alterada no ano seguinte pela Lei n.º 14/94, de 11 de maio.

No que respeita à Lei n.º 65/93, a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), esta determina que “o acesso dos cidadãos aos documentos administrativos é assegurado pela Administração Pública de acordo com os princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade” (Art.º 1.º). Esta distingue os conceitos de documentos administrativos, documentos nominativos e dados pessoais, uma vez que os procedimentos de acesso divergem entre os dois primeiros. Os documentos administrativos são de acesso universal, “todos têm direito à informação mediante o acesso a documentos administrativos de carácter não nominativo” (Lei n.º 65/93, Art.º 7.º), enquanto o “direito de acesso aos documentos nominativos é reservado à pessoa a quem os dados digam respeito e a terceiros que demonstrem interesse directo e pessoal” (Art.º 7.º). Este diploma regra, nesse seguimento, as especificidades de acesso a estes documentos, bem como os procedimentos inerentes ao mesmo. Neste âmbito, é também criada a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA), à qual compete os pareceres sobre o acesso aos documentos nominativos (Lei n.º 65/93, Art.º 20.º).

O ano de 1994 apresenta como Grandes Opções do Plano:

- a) Preparar Portugal para o novo contexto Europeu;
- b) Preparar Portugal para a competição numa economia global;
- c) Preparar Portugal para uma vida de mais qualidade. (Lei n.º 74/93, Art.º 3.º)

Como objetivos específicos, prevê-se o seguimento de ações de conservação e valorização do património documental do país (Lei n.º 74/93, Art.º 4.º). As GOP para 1994 anunciam também o aumento do investimento na área dos arquivos, com especial atenção para os Arquivos Distritais do Porto, Aveiro, Braga, Faro e Leiria, bem como a construção do edifício destinado ao ANIM, encontrando-se estas medidas inseridas no PIDDAC, sob a tutela da Secretaria de Estado da Cultura (p. 114).

As GOP para 1994 reconhecem o valor da informação para o desenvolvimento das organizações, mas também da sociedade, pelo que se prevê a consagração dos princípios da “Administração Aberta” previstos na legislação:

atribuição de maior atenção ao valor “informação” na Administração Pública, reconhecendo-se que a informação é essencial para o desenvolvimento e o progresso das sociedades. Neste âmbito, dar-se-á sequência aos princípios consagrados na legislação sobre a “Administração Aberta. (Lei n.º 74/93, p. 106)

A Lei n.º 69/93, de 24 de setembro, reflete as Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País, entre 1994 e 1999. Esta mantém os objetivos das GOP para o ano de 1994 e apresenta como foco de atuação as alterações geopolíticas na cena internacional e as suas consequências para o contexto económico, a globalização da economia e o aumento da competitividades e a modernização dos grandes setores, como a Educação, o Emprego, os Transportes, as Comunicações, o desenvolvimento regional, a Administração Pública, a Energia, a Indústria, a Agricultura, as Pescas e o Turismo. As referências aos arquivos têm como base a gestão documental e limitam-se ao processo de desburocratização da Administração Pública.

As GOP para 1995 (Lei n.º 39-A/94, de 27 de dezembro) apontam para a “continuação do esforço de investimento na área dos arquivos”, inscrevendo no PIDDAC da Cultura o alargamento da Rede de Arquivos à totalidade dos distritos do continente, através da construção dos respetivos edifícios. No âmbito da Administração Pública, mantêm-se as orientações de desburocratização e simplificação.

Neste ano é publicada a Lei n.º 8/95, de 29 de março, que complementa a LADA, através da definição do regulamento orgânico da CADA e altera aspetos relativos ao acesso aos documentos da Administração, no que respeita ao uso ilegítimo de informação presente nestes documentos e nos casos de recurso em caso de deferimento por parte da CADA (Art.º 1.º).

3.1.3. 1995 – 2005: PARAM, a Sociedade da Informação e o Estado Aberto

Em 28 de outubro de 1995, toma posse o XIII Governo Constitucional, sob a chefia de António Guterres, que governa até 25 de outubro de 1999. O programa de

governo apresenta como principais objetivos a modernização da sociedade portuguesa, o ajustamento financeiro como motor do crescimento económico, a descentralização, o combate à pobreza e à exclusão social, a promoção de uma sociedade mais igualitária e paritária, o investimento nos binómios educação/formação e investigação/desenvolvimento tecnológico e, ainda, a democratização do acesso à cultura e a difusão da língua portuguesa (Governo de Portugal, 1995, pp. 2-4).

A Administração Pública portuguesa continua a enfrentar grandes obstáculos e desequilíbrios, resultantes de ruturas sociais e transformações económicas, culturais e tecnológicas (Governo de Portugal, 1995, p. 37). Este cenário, em conjunto com as condicionantes económicas, que obrigam à diminuição da despesa, contribuem para a urgente necessidade de modernização das estruturas administrativas, que passa, inevitavelmente, pela racionalização das mesmas, pela desburocratização e pela simplificação de procedimentos (Governo de Portugal, 1995, p. 37). No âmbito da modernização administrativa, o Governo reforça ainda a promoção da implementação de sistemas de transferência eletrónica de dados e de documentos, de forma a fortalecer a importância da administração ao serviço do cidadão (Governo de Portugal, 1995, p. 38).

A temática da Cultura, cujos eixos de atuação são a democratização, a descentralização, a internacionalização, o profissionalismo e a reestruturação (Governo de Portugal, 1995, p. 127), apresenta uma referência direta aos arquivos, através da restituição do IPA e da estruturação da Rede Nacional de Arquivos (p. 128):

Restabelecimento do Instituto Português de Arquivos, separando-o do Arquivo Nacional da Torre do Tombo, e estruturação orgânica da Rede Nacional de Arquivos. (Governo de Portugal, 1995, p. 128)

Os arquivos surgem também ao abrigo do setor da Comunicação Social, através da valorização salvaguarda do património arquivístico audiovisual e, conseqüentemente, da sua inclusão na política arquivística nacional (Governo de Portugal, 1995, p. 49).

A Lei n.º 10-A/96, de 23 de março, apresenta as GOP para 1996, cuja estratégia de desenvolvimento segue o estabelecido no Programa de Governo. As Grandes Opções consistem na afirmação europeia, no desenvolvimento dos recursos humanos, no estímulo à iniciativa individual e coletiva, no aumento da competitividade económica, na valorização do território, de forma a combater os dualismos cidade/campo e

centro/periferia e ainda na promoção da reforma do Estado (Lei n.º 10-A/96, Art.º 3.º). Estas linhas de ação mantêm-se ao longo das restantes GOP da legislatura.

O setor da Cultura apresenta um subtema dedicado ao património, aos arquivos e aos museus, que prevê “o lançamento de uma política nacional de arquivos que reformule o papel e o estatuto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo”. No domínio da Administração Pública, importa referir as referências à desburocratização, ao crescente uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) e ao aprofundamento das condições de acesso aos documentos administrativos.

O contexto económico é marcado por uma desaceleração do crescimento e pelas medidas de implementação da moeda única, pelo que se prevê uma maior seletividade ao nível dos projetos e programas a integrar o PIDDAC. No domínio da Cultura, está inscrita a continuação de obras em diversos Arquivos Distritais.

O Decreto-Lei n.º 42/96, de 7 maio, estabelece a Lei Orgânica do recém-criado Ministério da Cultura, procedendo-se a uma reorganização dos organismos tutelados pelos mesmo. Nesse seguimento, os Arquivos Nacionais/Torre do Tombo são substituídos pelo Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo (IAN/TT), cuja orgânica será definida no ano seguinte:

É neste sentido que na área da cultura se impõe - nomeadamente no momento em que novos desafios se perfilam com a emergência da chamada sociedade de informação - a reestruturação dos organismos existentes e a definição de novos organismos, que se pretende que sejam não só dotados de elevada autonomia funcional como capazes de garantirem as necessárias articulações transversais. (D. L. n.º 42/926)

As GOP para 1997 (Lei n.º 52-B/96, de 27 de dezembro) apresentam como prioridades do PIDDAC a justiça, a segurança, a educação, a saúde, a habitação e o combate à exclusão.

A evolução das TIC tem impactos diretos na forma de codificação, armazenamento, processamento e transmissão da informação e do conhecimento, bem como no modo de produzir bens e prestar serviços (Lei n.º 52-B/96). Nesse seguimento, as GOP 1997 reconhecem a Sociedade da Informação como dimensão fundamental no processo de modernização do país. Neste âmbito são introduzidas questões relacionadas com o Estado Aberto:

A Administração Pública deverá oferecer condições de acesso à informação e métodos de recolha de informação administrativa pela via eletrónica, em igualdade com outros procedimentos existentes. (Lei n.º 52-B/96)

A Sociedade da Informação insere também no debate outras questões pertinentes para os arquivos, como o acesso universal à documentação histórica através da sua digitalização (Lei n.º 52-B/96).

Estas GOP preveem, ao abrigo da Cultura, uma revisão da Lei do Património Cultural e, sendo identificável uma secção dedicada aos “Arquivos e Museus”, são dadas orientações no âmbito das intervenções nos Arquivos Distritais de Évora, Aveiro, Bragança, Leiria e Faro e, ainda, da implementação de uma base de dados conjunta entre os Arquivos Distritais e o Arquivo Nacional.

Na Administração Pública, prossegue-se o processo de desburocratização, estipulando-se a dinamização da Rede Interministerial de Desburocratização dos Licenciamentos Administrativos, a simplificação e a racionalização dos registos de notariado e a revisão de normativos e procedimentos considerados “obsoletos” (Lei n.º 52-B/96).

O Decreto-Lei n.º 60/97, de 20 de março aprova a orgânica do Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, no seguimento do D. L. n.º 42/96, de 7 maio. Este diploma assume a importância da arquivística na gestão documental das informações e, conseqüentemente, a necessidade de desenvolver políticas para o setor, correndo as organizações um risco de colapso informacional:

Com efeito, este sector necessita de uma atenção particularmente empenhada, visto que sem ela se corre o risco de entrar numa situação de ruptura devido à excessiva produção documental das administrações modernas e à necessidade de eliminar os pesos mortos que ela cria constantemente, garantindo ao mesmo tempo a preservação de documentos de conservação permanente. (D.L. n.º 60/97)

As atribuições do IAN/TT seguem as que se encontravam designadas aos AN/TT: a promoção da execução da política arquivística nacional, a salvaguarda do património arquivístico nacional, a promoção dos arquivos enquanto peça fundamental para uma gestão eficiente e eficaz dos serviços públicos e a salvaguarda dos direitos dos cidadãos, expressos nos arquivos por si tutelados (D.L. n.º 60/97, Art.º 2.º).

Em 1997, é ainda publicado o Despacho Conjunto n.º 264/97, de 22 de agosto, que cria um grupo de trabalho com vista ao recenseamento das séries documentais

produzidas e recebidas pelas autarquias locais, de forma a que se estabeleçam prazos de conservação dos documentos e a que se elabore a respetiva tabela de seleção.

As GOP para 1998 não introduzem novas referências aos arquivos, com exceção de medidas no âmbito da Sociedade da Informação e do Estado Aberto, nas quais se prevê a eliminação de pedidos repetidos de informação, a universalização do pagamento eletrónico e o acesso à informação por via eletrónica (Lei n.º 264/97).

Nesse seguimento, é publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/98, que determina a existência de um endereço de correio eletrónico nos serviços e organismos da Administração Direta e Indireta, regulando o valor da correspondência transmitida por esta via. O Estado Aberto tem como base a alteração das formas de comunicação entre a Administração e os cidadãos, de forma a fomentar a aproximação entre as duas partes (RCM n.º 60/98). A troca de correspondência na Administração, por via eletrónica assenta, assim, em dois princípios: por um lado, todos os organismos e serviços devem possuir um endereço eletrónico institucional (Art.º 1.º) e, por outro, a correspondência eletrónica possui o mesmo valor que a correspondência em suporte de papel, salvo casos que requeiram assinaturas ou autenticação documental (Art.º 2.º).

O ano de 1999 coincide com a implementação do Euro como moeda única e com o início do Desenvolvimento da Agenda 2000 da UE. Nesse seguimento, as prioridades do PIDDAC consistem na valorização e na formação dos Recursos Humanos, no reforço do investimento da atividade produtiva e no desenvolvimento de infraestruturas (Lei n.º 87-A/98, Art.º 3.º).

As GOP mantêm os objetivos de desburocratização e simplificação administrativa, apresentando medidas ao nível da simplificação de regulamentos, processos e procedimentos e da implementação de sistemas de qualidade (Lei n.º 87-A/98).

Na temática da Cultura, repete-se a necessidade de desenvolvimento de uma nova Lei do Património Cultural e no âmbito específico dos arquivos importa referir as seguintes ações (Lei n.º 87-A/98):

- Lançamento do *Programa de Apoio à Rede de Arquivos Municipais* (PARAM);
- Continuação das intervenções nos Arquivos Distritais;

- Desenvolvimento do Sistema de Descrição Arquivística, com o objetivo de informatizar os fundos os organismos aderentes ao PARAM.

A concretização legislativa neste ano é frutífera, sendo relevante destacar um conjunto de diplomas:

- O D.L. n.º 135/99, de 22 de abril, que define os princípios gerais e as normas orientadoras do processo de modernização administrativa a que os organismos da Administração devem obedecer. A comunicação na administração deve pautar pelos princípios da eficiência e da transparência, dando primazia à simplificação de procedimentos, de forma a facilitar o acesso dos cidadãos à informação pretendida (Art. 2.º):

Os serviços e organismos da Administração Pública estão ao serviço do cidadão e devem orientar a sua acção de acordo com os princípios da qualidade, da protecção da confiança, da comunicação eficaz e transparente, da simplicidade, da responsabilidade e da gestão participativa (...) (D.L. n.º 135/99, Art.º 2.º).

Este decreto estabelece o direito dos utentes a solicitar informações sobre processos que lhe digam respeito (Art. 3.º). Ao nível da simplificação de procedimentos, são definidos dois princípios fundamentais, a certificação multiusos, que prevê a utilização de um mesmo documento em diferentes serviços e com finalidades distintas (Art. 28.º), e a dispensa dos documentos originais (Art. 32.º).

- A Lei n.º 94/99, de 16 de julho, que procede à segunda alteração à Lei n.º 65/93.
- A Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/99, que regula a disponibilização, na Internet, de informação detida pela Administração Pública.
- O D.L. n.º 290-D/99, de 2 de agosto, que aprova o regime jurídico dos documentos eletrónicos e da assinatura digital. O “Documento eletrónico” é definido como um “documento elaborado mediante processamento

eletrónico de dados” (Art.º 2.º). Este diploma é posteriormente alterado pelos Decretos n.º 62/2003, de 3 de abril, 165/2004, de 6 de julho, 116-A/2006, de 16 de julho, e 88/2009, de 9 de abril.

- O D.L. n.º 375/99, de 18 de setembro, equipara juridicamente a fatura em suporte de papel e a fatura eletrónica.

O XIV Governo Constitucional toma posse a 25 de outubro de 1999 e termina o seu mandato em abril de 2002, devido à demissão do Primeiro-Ministro António Guterres. Apesar de manter a constituição base do governo anterior, esta legislatura redefine algumas das suas linhas de ação. A “integração do país na sociedade da informação e do conhecimento” (Governo de Portugal, 1999, p. 3) constitui um dos principais objetivos deste Governo, a par da promoção da igualdade de oportunidades, do reforço da coesão social, do investimento na saúde e na justiça, da Reforma Administrativa e da democratização da Cultura (Governo de Portugal, 1999, pp. 3-4).

A Sociedade da Informação e a modernização da sociedade encontram-se intrinsecamente relacionadas. Nesse sentido, no âmbito da articulação entre as duas, o Programa de Governo prevê a concretização do princípio do guichet único (p. 5), bem como a redução do uso de papel em primazia dos suportes eletrónicos (p. 6) e, ainda, o incentivo à utilização da transferência eletrónica de dados entre serviços e ministérios. Ao nível da simplificação de procedimentos, dá-se especial relevo aos atos de licenciamento, com especial ênfase aos que “têm interferência directa na vida dos cidadãos” (Governo de Portugal, 1999, p. 106).

Outras referências aos arquivos surgem no domínio da Cultura e consistem na construção dos novos arquivos distritais de Aveiro, Setúbal e Évora, bem como do Arquivo Fotográfico de Lisboa, no lançamento do plano nacional de restauro do património literário e arquivístico e na consolidação do PARAM (Governo de Portugal, 1999, pp. 134-135). A necessidade de elaboração de uma nova Lei de Bases do Património Cultural reaparece também no Programa do XIV Governo (Governo de Portugal, 1999, p. 136).

As GOP para a legislatura apresentam como principais objetivos a afirmação da identidade nacional nos contextos mundial e europeu, o reforço da cidadania como forma de reforçar o espírito democrático, a qualificação e a formação dos Recursos Humanos, a

promoção da coesão social, a modernização da economia e a potenciação do território português.

A Lei n.º 3-A/2000, de 4 de abril apresenta as GOP para o ano 2000 e estabelece o investimento em infraestruturas sociais, na competitividade empresarial e na formação de recursos humanos como prioridades do PIDDAC (Art. 4.º). O cenário socioeconómico e político é marcado por Portugal na presidência da UE ao longo do primeiro semestre, pela adaptação à moeda única e pelo fenómeno da globalização económica, que se inicia. Ao nível de referências e medidas no âmbito dos arquivos, este diploma segue, de forma integral, as orientações propostas no Programa de Governo, acrescentando apenas orientações relativas à microfilmagem e à digitalização de documentos para efeitos de preservação e acesso.

Neste mesmo ano, são publicados os Decretos-Lei n.º 29/2000, de 13 de março, e 16/2000, de 2 de outubro, que preveem a aceitação, em procedimentos administrativos gratuitos, de fotocópias simples de documentos autênticos ou autenticados e estabelecem as condições de uso da fatura eletrónica, respetivamente.

As GOP para 2001 integram a Lei n.º 30-B/2000, de 29 de dezembro. Este diploma apresenta a Sociedade da Informação e a Modernização Administrativa como as suas áreas-chave, através da promoção serviços mais eficazes e transparentes e da disponibilização de formulários e serviços em linha (Art.º 4.º):

As Grandes Opções do Plano de 2001 refletem a necessidade de continuar o processo de reorganização estrutural do país com vista à construção de uma democracia mais completa e de uma sociedade mais coesa, garantindo simultaneamente uma economia mais competitiva e maiores índices de produtividade para os recursos nacionais. (Lei n.º 30-B/2000)

O sucesso deste processo encontra-se intrinsecamente relacionado com o ajustamento das estruturas e objetivos ao nível da organização da Administração Pública. Nesse seguimento, a Sociedade da Informação e o Estado Aberto ganham o seu lugar no Quadro Comunitário de Apoio (QCA III) 2000-2006, ainda que não sejam especificadas medidas concretas. A Cultura surge também no QCA III, no âmbito da valorização do património histórico e cultural.

Na temática da Administração Pública, e como foi já referido, o foco encontra-se na promoção da Qualidade, bem como na simplificação e na desburocratização dos atos

de licenciamento. Na Cultura, prevê-se a regulamentação do financiamento na área dos arquivos, a continuação do processo de candidaturas ao PARAM, o início da intervenção no Arquivo Distrital de Aveiro, o início do projeto de arquitetura do Arquivo Distrital de Évora, a conclusão do projeto de arquitetura do novo edifício do IAN/TT, a continuação do programa Sistemas de Informação de Arquivo e Documentos Eletrónicos (SIADE) e ainda a microfilmagem/digitalização de documentos contemporâneos para efeitos de preservação e conservação. Este diploma especifica também algumas medidas direcionadas para os Arquivos Fotográficos: a definição de regime geral de acesso aos documentos fotográficos, a digitalização dos espólios sob a guarda do Arquivo de Fotografia do Porto e a elaboração do projeto do Arquivo Fotográfico de Lisboa.

Ao nível da Sociedade da Informação, são definidos três eixos prioritários: a formação da cultura científica, a generalização do uso das TIC e a articulação entre a atividade científica e a económica.

Neste ano, consideram-se relevantes os seguintes diplomas:

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 138/2001, que determina as medidas de criação do Portal do Governo e define os respetivos objetivos e regras e manutenção e atualização do mesmo. Entre os objetivos principais de criação deste portal, encontra-se a disponibilização dos arquivos históricos referentes ao Governo.
- Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, que estabelece as bases da política e do regime de proteção e valorização do património cultural. No âmbito do património arquivístico, são definidos critérios concetuais (conceito e âmbito do património arquivístico) (Art.º 80.º), tipologias de arquivos (Art.º 81.º) e formas de proteção do mesmo (Art.º 82.º - 83.º).

O conceito de Arquivo apresentado neste diploma segue, nas suas linhas gerais, o que consta na definição do Decreto Lei n.º 16/93, ainda que com uma exceção: enquanto o D.L. n.º 16/93 define arquivo como “um conjunto de documentos”, a Lei n.º 107/2001 apresenta-o como “um conjunto orgânico de documentos”:

Entende-se por arquivo o conjunto orgânico de documentos, independentemente da sua data, forma e suporte material, produzidos ou recebidos por uma pessoa jurídica, singular ou colectiva, ou por um organismo público ou privado, no exercício da sua actividade e

conservados a título de prova ou informação. (Lei n.º 107/2001, Art.º 80.º)

Nesse seguimento, são considerados património arquivístico os arquivos orgânicos e não orgânicos, que apresentem interesse cultural relevante para o país.

Relativamente às categorias de arquivo, este diploma não é tão específico quanto o D.L. n.º 16/93, distinguindo os arquivos apenas com base na sua titularidade, ou seja, entre arquivos públicos e privados.

A Lei n.º 109-A/2001, de 27 de dezembro, que inscreve as GOP para o ano de 2002, coincide com a entrada e a circulação do Euro, bem como com o período de alargamento da UE, que visa a adoção de políticas comuns ao nível da economia, da segurança, da produção e do desenvolvimento sustentável (Art.º 3.º). As Grandes Opções são semelhantes às dos anos anteriores e o setor da Cultura mantém-se no QCA III com os Programas Operacionais Regionais no domínio das Bibliotecas, Museus, Património Arqueológico, Teatros e Centros Culturais. Os Arquivos não são referidos no âmbito do QCA, contudo a Rede Portuguesa de Arquivos integra o diagnóstico realizado às infraestruturas dos diferentes setores.

A concretização das GOP para 2002 não foi finalizada, devido ao término do mandato do Governo pela demissão do Primeiro Ministro. Consequentemente, o XV Governo Constitucional, composto por uma coligação entre o PSD e o CDS-PP, tomou posse a 6 de abril de 2002, sob a chefia de Durão Barroso. O Programa de Governo caracteriza o cenário nacional sob duas perspetivas: por um lado, a crise política desencadeada pela interrupção da anterior legislatura, e, por outro, a crise económica, motivada pelo descontrolo das contas públicas, pelo crescimento acentuado das despesas do Estado e pela falta de confiança dos agentes externos (Governo de Portugal, 2002, pp. 5-6). Os objetivos deste Governo centram-se, por isso, na estabilização das finanças públicas e consequente redução das despesas do Estado, no investimento na qualificação humana e no reforço da justiça social (Governo de Portugal, 2002, pp. 7-9).

As referências aos arquivos surgem no âmbito da Administração Pública, da Cultura e da Sociedade da Informação.

A reforma da Administração Pública é considerada fundamental no processo de desenvolvimento do país:

Um Estado moderno, uma sociedade civil forte e um país desenvolvido carecem de uma Administração Pública ágil e flexível, facilitadora da vida dos seus cidadãos e motivadora do trabalho dos seus agentes. (Governo de Portugal, 2002, p. 45)

Nesse seguimento, são definidos três eixos prioritários para este setor: a redução do peso excessivo da AP, a prossecução dos objetivos de eficiência, tendo como base principal a satisfação das necessidades dos cidadãos e a promoção de uma cultura de mérito e exigência, orientada para elevados padrões de qualidade (Governo de Portugal, 2002, p. 46). Inserido no primeiro ponto, relativo à desburocratização da Administração, prevê-se a simplificação de procedimentos:

a simplificação dos procedimentos, quer pela eliminação de redundâncias quer pela reavaliação dos procedimentos, combatendo actuações burocráticas e circuitos de decisão complexos e pouco transparentes, reduzindo os seus custos e encurtando os prazos de resposta. (Governo de Portugal, 2002, p. 48)

À semelhança dos Governos anteriores, a área da Cultura apresenta como foco a salvaguarda e a valorização do património cultural. Ao abrigo dos arquivos, o programa do XV Governo Constitucional propõe o desenvolvimento de uma política de criação de “arquivos privados de interesse nacional” (Governo de Portugal, 2002, p. 133).

Ao nível da Sociedade da Informação é promovido o desenvolvimento de duas estratégias pertinentes para uma política arquivística: a digitalização dos sistemas da Administração Pública e o *e-Government* (Governo de Portugal, 2002, p. 142).

As Grandes Opções do Plano para o triénio 2003-2006 e para o ano de 2003 em específico encontram-se na Lei n.º 32-A/2002, de 30 de dezembro, e consistem na consolidação de “um Estado com autoridade, moderno e eficaz” (Art.º 4.º), no equilíbrio das finanças públicas e no desenvolvimento da economia, no investimento na qualificação e no reforço da justiça social e da igualdade de oportunidades (Art.º 4.º).

A Administração Pública ocupa um “lugar central no processo de desenvolvimento e de modernização do país” (Lei n.º 32-A/2002), pelo que são definidas três linhas de ação principais: redução do peso da Administração, prossecução dos objetivos de eficiência com vista ao aumento da qualidade dos serviços e promoção de

uma cultura de mérito com base nos resultados e em elevados padrões de qualidade. Estes princípios orientadores materializam-se na “extinção de institutos públicos e outros organismos cuja utilidade não se justifique” (Lei n.º 32-A/2002), mas também na simplificação de procedimentos, quer pela eliminação de redundâncias, quer pela reavaliação dos próprios procedimentos.

Os objetivos designados para o setor da Cultura seguem o que fora estabelecido no Programa de Governo. Para o ano de 2003, é estabelecido um conjunto de medidas no âmbito dos arquivos (Lei n.º 32-A/2002):

- Modernização e adaptação dos arquivos à sociedade da informação – desenvolvimento de um programa estratégico de informatização dos sistemas de informação, renovação da rede de Internet, integração da rede dos arquivos tutelados pelo IAN/TT na rede Infocid;
- Apoio à modernização e organização dos arquivos da Administração Pública – conclusão e publicação do Diagnóstico dos Arquivos da AP, desenvolvimento de um plano de intervenção sistemática de apoio técnico à organização dos arquivos intermédios e correntes da AP, consolidação do Programa SIADE;
- Salvaguarda, preservação e valorização do património arquivístico – incentivo à incorporação, no Arquivo Nacional, de documentação permanente dos organismos da AP, que não dispõem de arquivos históricos próprios, bem como documentação de entidades particulares considerada de interesse histórico, lançamento de novos projetos de microfilmagem e digitalização;
- Divulgação e dinamização do património arquivístico – promoção de exposições na Torre do Tombo e reforço da política editorial, através da publicação de novas Guias, Inventários e do relançamento da revista “Memória”;
- Renovação dos Arquivos Distritais – continuação do processo de beneficiação de instalações de arquivos, incluindo a prossecução do projeto de arquitetura do novo edifício para a expansão da sede do IAN/TT;

- PARAM – análise e seleção de candidaturas e inauguração de um conjunto de arquivos.

A prossecução de um Estado Moderno é seguida nas GOP deste ano, através da inscrição, na temática da Sociedade da Informação, de medidas relativas ao desenvolvimento do Governo Eletrónico. O diploma define Governo Eletrónico como um

processo de transformação do Estado, apoiado nas tecnologias de informação e das comunicações e cujos principais objectivos são a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, a redução de custos de funcionamento do Estado e a criação de valor na economia. (Lei n.º 32-A/2002)

As GOP estipulam como instrumentos base da instituição do Governo Eletrónico em Portugal, o Plano Estratégico Info 2005 e o Plano Estratégico dos Serviços Públicos Eletrónicos (PESPE). O Plano Estratégico Info 2005 prevê o diagnóstico da situação da então Administração e a avaliação dos ganhos resultantes da digitalização da mesma enquanto o PESPE se encontra mais direccionado para a estratégia de *e-business* dos departamentos da AP.

As GOP para o ano seguinte, definidas pela Lei n.º 107-A/2003, de 31 de dezembro, apresentam um sumário das medidas concretizadas no decorrer da legislatura. No âmbito dos arquivos, essas medidas encontram-se repartidas por quatro grupos: modernização e adaptação dos arquivos à sociedade da informação, apoio à modernização e adaptação de arquivos da AP e particulares, salvaguarda, preservação e valorização do património arquivístico e divulgação e dinamização do património arquivístico.

Tabela 1- Medidas concretizadas em 2002-2003 no âmbito dos arquivos (Lei n.º 107-A/2003)

Adaptação dos arquivos à sociedade da informação	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento do produto informático adquirido para a gestão e descrição arquivística e implementação do mesmo nos Arquivos Distritais e no IAN/TT; • Relançamento do programa SIADÉ; • Preparação da adesão ao Interpares II.
Apoio à modernização dos arquivos	<ul style="list-style-type: none"> • Conclusão e publicação do diagnóstico aos Arquivos Intermédios da Administração Central; • Elaboração de Portarias sobre gestão de documentos públicos.

Salvaguarda, preservação e valorização do património arquivístico	<ul style="list-style-type: none"> • Inventariação intensiva de documentação dos séculos XIX e XX; • Projetos de digitalização; • Preparação do Projeto “TT Online”; • Continuação dos projetos de microfilmagem sistemática de fundos; • Higienização e expurgo da documentação; • Conservação e restauro de obras de valor histórico e artístico.
Divulgação e dinamização do património arquivístico	<ul style="list-style-type: none"> • Exposições na Torre do Tombo e em diversos Arquivos Distritais; • Promoção de mesas redondas e publicações.
*PARAM	<ul style="list-style-type: none"> • Conclusão de obras em diversos Arquivos Distritais

Fonte: Elaborado pela autora

As GOP 2004 preveem, na temática da Cultura, a prossecução das medidas e projetos enunciados acima. No caso do PARAM, prevê-se a ampliação do programa a cerca de trinta autarquias.

No âmbito da Administração Pública, traça-se como eixo estratégico a Transparência da Administração, no qual se inclui a eliminação de formalidades consideradas “inúteis”. Nesse seguimento, é lançado o Programa de Desburocratização e Simplificação Administrativa.

Ao nível da Sociedade da Informação, foi dado início ao Plano de Ação para a Sociedade da Informação, ao Plano de Ação para o Governo Eletrónico e ao Guia de Interoperabilidade da AP. Para o ano de 2004 são definidos quatro pilares, entre os quais a qualidade dos serviços públicos e o governo eletrónico. De acordo com estes eixos estratégicos, as GOP propõem a definição de um Plano Nacional para a Modernização dos Serviços da AP, bem como de um conjunto de normas de interoperabilidade.

A Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, estabelece os princípios e as normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado. Este diploma promove a circulação de informação pela via eletrónica, com o objetivo da redução do peso da informação em papel (Art. 9.º) e atribui às secretarias gerais competências ao nível da “organização e preservação do património e arquivo histórico” respetivos (Art. 31.º).

Na sequência da demissão de Durão Barroso, Pedro Santana Lopes assume, em 17 de julho de 2004, o cargo de Primeiro-Ministro, dando, assim, início ao XVI Governo Constitucional, que mantém a coligação com o CDS-PP.

O contexto socioeconómico é fortemente marcado pela recuperação do controlo das contas públicas e pelo relançamento da economia, pelo que os objetivos do Governo assentam numa prossecução do estipulado na anterior legislatura. Nesse seguimento, o Programa reitera o que fora apresentado em 2002, inserindo apenas a criação do Programa de Simplificação de Atos e Procedimentos, no âmbito da simplificação da Administração.

As GOP para 2005, definidas na Lei n.º 55-A/2004, de 30 de dezembro, seguem também o que fora definido pelo Governo anterior. Ao nível da Administração Pública é reiterada a ideia de transparência, sendo lançada a proposta de apresentação de “projectos concretos de desburocratização e simplificação” e de promoção de ações relativas ao governo eletrónico.

Na temática da Cultura, as GOP apresentam as medidas concretizadas durante a anterior legislatura. No escopo dos arquivos, foi concretizada apenas uma medida, a recuperação do Arquivo Histórico de Moçambique, em parceria com o IAN/TT, em face a trinta e uma medidas concretizadas no âmbito das Bibliotecas e do Livro. Para o ano de 2005, as GOP preveem a prossecução de uma política de conservação e restauro do Arquivo Nacional, bem como do alargamento do PARAM, com o objetivo de criar uma Rede de Arquivos Municipais.

3.1.4. 2005 – 2011: Simplex e Rede Nacional de Arquivos

O XVII Governo Constitucional, constituído por uma maioria parlamentar socialista e sob a chefia do Primeiro-Ministro José Sócrates, inicia o seu mandato em 12 de março de 2005 e mantém-se em funções até ao final do mesmo mandato, a 26 de outubro de 2009. Na sequência de eleições legislativas regulares, o mandato é renovado, mas apenas com uma maioria relativa.

O Programa do XVII Governo apresenta um contexto económico e social sensível, identificando fragilidades relativamente aos países comunitários: rendimentos e níveis de ensino e qualificação inferiores à média europeia, desemprego em crescimento e situação financeira instável (Governo de Portugal, 2005, pp. 6-7). Nesse seguimento, são definidos

como objetivos para a legislatura: a retoma sustentada do crescimento económico, o reforço da coesão nacional, a melhoria da qualidade de vida dos portugueses e a valorização do posicionamento do país no quadro internacional, através do relançamento da cooperação externa, da valorização da cultura e da solidificação de uma política de defesa nacional (Governo de Portugal, 2005, p. 7). Como consequência dos desequilíbrios económicos, o Programa inclui uma estratégia de consolidação orçamental, que prevê a aplicação de princípios de diminuição da despesa corrente e de seletividade nos investimentos públicos, devendo ser dada prioridade a setores pré-definidos (Governo de Portugal, 2005, p. 32).

No que concerne aos arquivos, estes surgem nas temáticas da Administração Pública, da Cultura e da Comunicação Social.

Ao nível da Administração Pública, são definidas três linhas de atuação: facilitar a vida dos cidadãos e das empresas, melhorar a qualidade dos serviços pela valorização dos recursos humanos e das condições de trabalho e, ainda, articular as necessidades da administração com as tensões da economia (Governo de Portugal, 2005, p. 39). As referências aos arquivos surgem no âmbito da simplificação e da modernização administrativa, diretamente relacionadas com o ponto referido acima, isto é, “facilitar a vida dos cidadãos e das empresas”. Nesse seguimento, é proposta a elaboração de um programa, que reúna medidas de simplificação e de eliminação de licenças e procedimentos considerados desnecessários e, ainda, a disponibilização eletrónica de informações de desempenho institucional (Governo de Portugal, 2005, p. 40).

Na área da Cultura, considera-se prioritária a conclusão da Rede de Arquivos, uma vez que as “redes de equipamentos e actividades culturais são o melhor factor de consolidação e descentralização da vida cultural e de sensibilização e formação de públicos” (Governo de Portugal, 2005, p. 55). Não obstante o Programa prever uma maior valorização das missões do IAN/TT, é assumida a necessidade de reorientação da política arquivística nacional, sendo a sua função fundamental no quadro das entidades tanto públicas como privadas (Governo de Portugal, 2005):

Serão valorizadas as missões do Instituto Nacional dos Arquivos/Torre do Tombo e do Instituto Português de Conservação e Restauro. A política arquivística carece, contudo, de reorientação, transversal como é a todos os sistemas de informação de entidades públicas e privadas. (p. 56)

A presença dos arquivos no setor da Comunicação Social tem como objetivo a disponibilização dos arquivos da Agência Lusa (Governo de Portugal, 2005, p. 55).

A Lei n.º 52/2005, de 31 de agosto, apresenta as GOP para a legislatura e para o período 2005/2006 e estabelece a educação, a saúde e a justiça como áreas prioritárias de investimento do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC).

No setor da Administração Pública, são reiterados os objetivos definidos no Programa de Governo, sendo definidas medidas mais específicas ao nível da Administração Local:

desenvolvimento de um plano de acesso eletrónico à informação local sobre tratamento de requerimentos, processos de licenciamento e processos de decisão municipal, permitindo o conhecimento da situação dos procedimentos em cada momento. (Lei n.º 52/2005)

Os objetivos para o setor da Cultura incluem a meta de 1% para a inscrição do setor no Orçamento de Estado, a salvaguarda e valorização do património cultural, o apoio à criação artística, a qualificação do tecido cultural através da “constituição de redes dinâmicas de equipamentos e actividades” e a promoção da cultura portuguesa internacionalmente (Lei n.º 52-A/2005). No âmbito dos arquivos, e em consonância com os objetivos estabelecidos, prevê-se “a criação de uma estrutura arquivística especializada na preservação e valorização do património”, a conclusão dos projetos relativos à RAM e à RAD e a revisão do regime jurídico dos Arquivos Distritais. De realçar que estas GOP já não integram qualquer referência ao PARAM.

Relativamente ao PIDDAC, para o ano de 2006 são definidas medidas relacionadas com os arquivos.

Tabela 2- Referências aos arquivos no PIDDAC para 2006 (Lei n.º 52/2005)

TEMÁTICA	MEDIDAS
<i>Modernização Administrativa</i>	<ul style="list-style-type: none">• Digitalização de processos e informação
<i>Cultura</i>	<ul style="list-style-type: none">• Financiamento do desenvolvimento das Redes de Arquivo
<i>Registos e notariado</i>	<ul style="list-style-type: none">• Adoção do documento único automóvel• Criação da informação predial única

Fonte: Elaborado pela autora

Em 2005 é ainda publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2005, que estabelece o regime da UCMA, atribuindo-lhe competências “em matéria de medidas a prosseguir tendo em vista a modernização e simplificação administrativa”.

No ano seguinte, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006 aprova o PRACE e inicia a reestruturação do Ministério da Cultura. Este diploma extingue o Conselho Superior de Arquivos, transferindo as suas atribuições para o Conselho Nacional da Cultura e transfere ainda as atribuições dos IAN/TT para os Arquivos Nacionais, que passam a integrar a Administração Direta do Estado (Ponto 25). No seguimento de reestruturação do PRACE, o Decreto-Lei n.º 215/2006, de 27 de outubro extingue o IAN/TT, substituindo-o pela Direção-Geral dos Arquivos (D GARQ), com as seguintes atribuições:

- a) Assegurar a execução da política arquivística nacional e o cumprimento das obrigações do Estado no domínio do património arquivístico e da gestão de arquivos, em qualquer forma ou suporte e em todo o território nacional;
- b) Superintender técnica e normativamente e realizar acções de auditoria em todos os arquivos do Estado, autarquias locais e empresas públicas, bem como em todos os conjuntos documentais que, nos termos da lei, venham a integrar o património arquivístico protegido;
- c) Promover o desenvolvimento e a qualificação da rede nacional de arquivos, dinamizar a comunicação entre as entidades envolvidas e facilitar o acesso integrado à informação;
- d) Assegurar a aplicação das disposições integrantes da lei de bases da política e do regime de protecção e valorização do património cultural e demais legislação regulamentar, nomeadamente no que respeita ao «Património Arquivístico» e ao «Património Fotográfico»;
- e) Salvaguardar e valorizar o património à guarda dos serviços de arquivo dependentes, garantindo os direitos do Estado e dos cidadãos nele consubstanciados;
- f) Assegurar, em articulação com as entidades competentes, a cooperação internacional no domínio arquivístico. (D.L. n.º 215/2006, Art.º 17.º)

Neste ano, é ainda publicada a Lei n.º 19/2006, de 12 de junho, que procede à terceira alteração à LADA.

As GOP para 2007 estabelecem a modernização da administração com um dos quatro eixos prioritários para o desenvolvimento do país. Nesse seguimento, são reiteradas medidas relativas à desmaterialização e à simplificação de licenciamentos e outros procedimentos, inscritas no Simplex e no PRACE.

No âmbito da Cultura, considera-se que as medidas aplicadas em 2005 e 2006 resultaram numa

redefinição da política de Arquivos, passando, designadamente, pela adopção de medidas de acompanhamento, pelo Ministério da Cultura, do processo de Reforma da Administração Pública na vertente da política global de Arquivos, pela reconversão e formação profissional e/ou abertura à entrada de novos quadros técnicos de arquivo para a Administração Pública e pela criação de uma linha de apoio aos Arquivos da Administração Central do Estado. (Lei n.º 52/2006, de 1 de setembro)

Não obstante, as medidas propostas resumem-se à conclusão de obras nos arquivos distritais e à instalação do Arquivo Nacional do Som. Este teria de esperar ainda alguns anos.

A produção legislativa deste ano consiste na publicação da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização, e na Portaria n.º 372/2007, que completa as atribuições da DGARQ.

As GOP seguintes, 2008 (Lei n.º 31/2007, de 10 de agosto) e 2009 (Lei n.º 41/2008, de 13 de agosto), mantêm os eixos estratégicos das anteriores. As medidas relativas aos arquivos seguem também os diplomas anteriores: prossecução das medidas associadas ao Simplex e intervenções nos arquivos distritais.

A Lei n.º 46/2007 revoga a Lei n.º 65/93, de 26 de agosto, com a redação introduzida pelas Lei n.ºs 8/95, de 29 de março, e 94/99, de 16 de julho, relativas ao acesso aos documentos da administração. O novo diploma enuncia o acesso incondicional aos documentos administrativos, declarando que:

Todos, sem necessidade de enunciar qualquer interesse, têm direito de acesso aos documentos administrativos, o qual compreende os direitos de consulta, de reprodução e de informação sobre a sua existência e conteúdo. (Lei n.º 46/2007, Art.º 5.º)

Em 2008, é publicado o Decreto-lei n.º 121/2008, de 11 de julho, que estipula a transição de carreiras específicas no âmbito dos arquivos e das bibliotecas para carreiras gerais. É o caso das carreiras de Bibliotecário Arquivística, de Técnico Superior de Arquivo, de Técnico Profissional de Arquivo e de Técnico Profissional de Biblioteca, Arquivo e Documentação. No ano seguinte, importa referir o Decreto-Lei n.º 88/2009, de

9 de abril, que procede a alterações aos Decretos 290-D/99 (regime jurídico dos documentos eletrónicos) e 116-A/2006 (sistema de certificação eletrónica do Estado).

O Partido Socialista obteve uma vitória nas eleições legislativas de 27 de setembro de 2009, que lhe permitiu seguir para um segundo mandato, mas apenas com uma maioria relativa. Esse fator, aliado à grave crise económica nacional, levou a que o Primeiro-Ministro José Sócrates apresentasse, em 23 de março de 2011, a demissão do Governo, após rejeição do novo PEC pela Assembleia da República. Não obstante, os membros do Governo mantiveram-se em funções, como Governo de Gestão, até 21 de junho do mesmo ano, data da tomada de posse do XIX Governo Constitucional.

Como referido acima, o país atravessa, neste período, uma grave crise económica, resultante daquela que é considerada “a maior crise económica mundial dos últimos 80 anos” (Governo de Portugal, 2009, p. 4). Nesse seguimento, o Programa do XVIII Governo Constitucional define três prioridades base para a legislatura: relançamento da economia e promoção do emprego, reforço da competitividade e redução da dependência energética e do endividamento externos, desenvolvimento de políticas sociais, através da qualificação dos serviços públicos e da redução das desigualdades (Governo de Portugal, 2009, p. 6).

Neste Programa, as referências aos arquivos surgem, maioritariamente, no âmbito da gestão documental. A modernização do Estado e da Administração assume um papel fundamental na estratégia de sustentabilidade financeira do Governo (Governo de Portugal, 2009, p. 7), sendo definidos, ao nível da simplificação de processos e procedimentos, cinco eixos de atuação (Governo de Portugal, 2009, pp. 36-38):

A. *Serviços mais simples, previsíveis e personalizados para as empresas*

i. Lançamento do Portal da Empresa 2.0, um portal que reúne todos os serviços em linha à disposição das empresas;

ii. Projeto piloto de eliminação de licenças e autorizações prévias, substituindo-as por ações de fiscalização *a posteriori*;

iii. Integração de simuladores em linha de procedimentos administrativos.

B. *Serviços com melhor desempenho*

- i. Certificações SIMPLEX para as entidades que revejam os seus procedimentos;
- ii. Programa “Mais SIMPLEX, menos CO2” para promover a comunicação sem papel na Administração;
- iii. Alargamento SIMPLEX Autárquico a 50% dos municípios portugueses até ao fim da legislatura;
- iv. Lançamento do Prémio Ideia SIMPLEX, que permite a apresentação de ideias de simplificação administrativa, por parte de colaboradores das estruturas da administração central e local.

C. *Serviços mais próximos dos cidadãos -*

D. *Serviços mais simples*

- i. Lançamento de serviços de reclamações, elogios e sugestões em linha;
- ii. Promoção da utilização do Cartão de Cidadão nos serviços em linha, eliminando uso de palavras-passe;
- iii. Alteração automática da morada em todos os documentos no processo de casamento;
- iv. Pagamento simplificado de serviços, com declaração automática da transação para efeitos fiscais e de prestações sociais.

E. *Serviços à sua medida* – prossecução do alargamento da oferta de serviços em linha.

Estas medidas estão relacionadas, por um lado, com a renovação do Plano Tecnológico, que prevê o desenvolvimento de serviços públicos em linha cada vez mais eficientes (Governo de Portugal, 2009, p. 27), e, por outro, com o Programa SIMPLEX, cujos resultados

provaram que é possível, com vontade política, determinação e criatividade, melhorar a capacidade de resposta da administração pública e o seu contributo para a satisfação das necessidades dos cidadãos e das empresas, favorecendo o dinamismo económico e o ambiente para os negócios. (Governo de Portugal, 2009, p. 19)

O contributo da racionalização de recursos na administração, tanto através dos serviços em linha, como da simplificação de procedimentos, é reiterado no âmbito do Desenvolvimento Sustentável e Ambiental:

É igualmente necessário simplificar procedimentos e regimes de licenciamento e condicionamentos prévios para atingir dois objectivos: por um lado, para garantir a necessária simplificação de procedimentos, reduzindo custos administrativos que se revelem desproporcionados; por outro, para concentrar o controlo da fiscalização em matéria ambiental, eliminando a dispersão por diversas entidades e procedimentos, que prejudica a protecção do ambiente. (Governo de Portugal, 2009, p. 88)

Na temática da Cultura, é possível encontrar duas referências diretas sobre os arquivos, associadas à valorização do Património. As orientações para a política cultural assentam em três dimensões: reforço do orçamento em prol do “pleno desenvolvimento das políticas públicas para o sector” (Governo de Portugal, 2009, p. 57), articulação entre os diferentes departamentos, de forma a que exista coordenação entre as políticas e a valorização da criação artística (Governo de Portugal, 2009, p. 57). Nesse seguimento, o Programa prevê a expansão da rede de arquivos distritais e municipais, bem como o reforço dos recursos materiais dos mesmos, a apar dos museus e outras estruturas de conservação e preservação do património (Governo de Portugal, 2009, p. 59).

À semelhança da anterior legislatura, também nesta o Governo prevê a disponibilização dos arquivos da Agência Lusa (Governo de Portugal, 2009, p. 117).

Não tendo concluído o mandato, o XVIII Governo apresentou apenas as Grandes Opções do Plano para o triénio 2010-2013. Inscritas na Lei n.º 3-A/2010, de 28 de abril, estas consistem em:

- a) Impulsionar o crescimento, promover o emprego e a modernização do País;
- b) Reforçar a coesão social, reduzindo a pobreza e criando mais igualdade de oportunidades;
- c) Melhorar e alargar o acesso à educação, reforçar o ensino superior e investir na ciência e na cultura;
- d) Melhorar a qualidade de vida e promover a coesão territorial, o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida;
- e) Elevar a qualidade da democracia, modernizando o sistema político e colocando a justiça e a segurança ao serviço dos cidadãos;

f) Valorizar o posicionamento externo de Portugal e a inserção internacional da defesa nacional e reforçar o apoio às comunidades portuguesas. (Lei n.º 3-A/2010, Art.º 4.º)

Relativamente à modernização do Estado, são definidos cinco eixos estratégicos:

- Reforçar a capacidade de resposta da administração, através da aplicação de uma política de simplificação, como a que tem vindo a ser desenvolvida através do Simplex e do Simplex autárquico;
- Garantir a sustentabilidade do ritmo de inovação, isto é, promover a adaptação dos serviços a novos contextos e às novas expectativas dos utentes, articulando-a com as potencialidades das TIC;
- Promover uma maior articulação entre as políticas de simplificação e de administração eletrónica;
- Aprofundar o trabalho em rede na administração, promovendo a coordenação entre as dimensões local e central, bem como uma estratégia de financiamento comum que vise a partilha de recursos e, por conseguinte, a sua racionalização;
- Estipular avaliações das políticas e medidas aplicadas, de forma a centralizar o papel da qualidade e do cidadão.

No âmbito dos arquivos, as GOP complementam ainda as propostas apresentadas no Programa de Governo. Nesse sentido, reitera-se o reforço dos meios materiais nos arquivos e especifica-se a expansão da rede de arquivos municipais e distritais, através da articulação com outros portais como a Europeia e a APEnet:

O Governo pretende também reforçar os meios materiais e humanos dos museus, dos arquivos e outros equipamentos de preservação e divulgação do Património Cultural, promovendo a cobertura territorial e a sua sustentabilidade, e expandir a rede de arquivos distritais e municipais, nomeadamente através da sua articulação com outros portais nacionais e internacionais, como a Europeia e a APEnet. (Lei n.º 3-A/2010)

Em 21 de junho de 2011, como resultado da demissão do XVIII Governo, toma posse o XIX Governo Constitucional, resultado de uma coligação pós-eleitoral entre o PSD e o CDS-PP.

3.1.5. 2011-2019: Crise económica, PREMAC e recuperação económica

Sob a chefia de Pedro Passos Coelho (PSD), o XIX Governo enfrentou uma crise económica e social histórica, tendo-se mantido em funções durante o período regular da legislatura, até 30 de outubro de 2015:

Portugal atravessa hoje uma crise gravíssima que nos coloca, enquanto comunidade, numa das encruzilhadas mais determinantes da nossa história recente. É fundamental que este momento seja interpretado como uma oportunidade de corrigir erros passados, sem sucumbir à tentação do pessimismo ou da inevitabilidade histórica. Este Programa reconhece que o País vive hoje, em praticamente todos os domínios, uma situação de exceção, a que é preciso acudir com carácter prioritário, com particular destaque para a área social e para o plano financeiro. (Governo de Portugal, 2011, p. 11)

O contexto económico do país levou a um pedido de ajuda externa à Comissão Europeia, ao Banco Central Europeu e ao Fundo Monetário. A intervenção destas instituições, materializada no *Memorando de Entendimento*, impôs um conjunto de metas exigentes ao Governo, que condicionaram o planeamento económico da legislatura (Governo de Portugal, 2011, p. 11):

O programa do Governo assenta em cinco pilares fundamentais, a saber, o Desafio da Mudança, as Finanças Públicas e o Crescimento, a Cidadania e a Solidariedade, a Política Externa, Desenvolvimento e Defesa Nacional e, por fim, o Desafio do Futuro. A todos eles subjazem princípios orientadores indeclináveis sustentados no superior interesse nacional. (Governo de Portugal, 2011, p. 8)

Como consequência dos desequilíbrios financeiros do País, o Programa de Governo encontra-se direcionado para o lançamento de um crescimento económico sustentado, para a criação de emprego e para a promoção da solidariedade social (Governo de Portugal, 2011, p. 21). As referências aos arquivos podem apenas ser encontradas no âmbito da gestão documental, através de medidas de simplificação

dispersas: licenciamento de obras (Governo de Portugal, 2011, p. 61), procedimentos administrativos (p. 75) e estruturas diversas (p. 16), incluindo a Secretaria de Estado da Cultura (p. 124).

Os setores normalmente associados aos arquivos, a Cultura e a Administração Pública, veem a sua ação limitada à racionalização de estruturas e de recursos. No caso da Administração Pública, definem-se como princípios orientadores a melhoria de processos, a simplificação de estruturas, a melhoria das atividades de suporte, o controlo e a redução de custos e, ainda, o reforço dos instrumentos de gestão (Governo de Portugal, 2011, pp. 15-16). Relativamente à Cultura, os focos de ação encontram-se no setor do Livro e da Política da Língua, no Património (com orientação para a rede de museus), no apoio às artes e nos direitos de autor (Governo de Portugal, 2011, pp. 124-129).

Em 2011, o Governo publica as Grandes Opções do Plano para o período da legislatura (Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro), 2012-2015:

- a) O desafio da mudança: a transformação estrutural da economia portuguesa;
- b) Finanças públicas e crescimento: a estratégia orçamental;
- c) Cidadania, solidariedade, justiça e segurança;
- d) Políticas externa e de defesa nacional;
- e) O desafio do futuro: medidas sectoriais prioritárias. (Art.º 3.º)

Neste documento, o Governo reitera a prevalência das metas e objetivos presentes no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) relativamente a outros objetivos programáticos (Lei n.º 64-A/2011, Art.º 4.º), o que resulta em condicionantes relativamente às prioridades de investimento. As GOP 2012-2015 seguem o Programa de Governo, pelo que não são definidas medidas diretamente direcionadas para os arquivos e/ou para a gestão documental, com exceção das medidas de simplificação já enunciadas. A este nível, é lançado o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), direcionado para a racionalização das estruturas da Administração.

Como consequência do PREMAC, as estruturas do extinto Ministério da Cultura, incluindo a recém-formada Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas (DGLAB), foram inseridas na Presidência do Conselho de Ministros (PCM) (D. L. n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro, Art.º 4.º). Nesse seguimento, a PCM herda atribuições

relativas ao desenvolvimento de políticas para o setor da Cultura, mas também no âmbito da promoção do Governo Eletrónico:

1 — Na prossecução da sua missão, são atribuições da PCM: [...]

f) A definição de políticas de desenvolvimento cultural, de defesa da língua e do património cultural e de incentivo à criação artística; [...]

h) Gerir as infra -estruturas de comunicação interna do Governo e incrementar e apoiar o desenvolvimento das valências de governo electrónico (*e-government*), designadamente aquelas relativas à desmaterialização de procedimentos e à certificação e segurança das comunicações. (D.L. n.º 126-A/2011, Art.º 2.º)

No domínio da Cultura, a entidade responsável pelo desenvolvimento de uma política arquivística é a DGLAB, que vem substituir a Direção-Geral dos Arquivos. O D.L. n.º 126-A/2011 estipula como atribuições deste órgão obrigações relativamente ao património arquivístico, à gestão dos arquivos e ao desenvolvimento de normativos técnicos de orientação e fiscalização da atividade dos mesmos.

No ano de 2011, importa ainda referir a Lei n.º 36/2011, de 21 de junho, que estabelece a adoção de normas abertas nos sistemas informáticos do Estado. Esta alteração visa promover a liberdade tecnológica dos cidadãos e das organizações, bem como facilitar os níveis de interoperabilidades entre os diferentes sistemas do Estado (Lei n.º 36/2011, Art.º 1.º).

Relativamente à produção legislativa do ano de 2012, importa enunciar as seguintes medidas:

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2012 - Aprova o plano global estratégico de racionalização e redução de custos com as TIC na Administração Pública. Este diploma estipula um conjunto de 25 medidas de racionalização no âmbito das TIC, de acordo com cinco eixos de atuação (melhoria dos mecanismos de governabilidade, redução de custos, utilização das TIC para potenciar a mudança e a modernização administrativa, implementação de soluções TIC comuns e estímulo ao crescimento económico). Entre as medidas propostas, importa salientar a medida 15, que prevê a criação de uma “central eletrónica de arquivo do Estado”, isto é, a deslocalização dos diferentes arquivos em papel para

uma localização única e comum, acompanhada de um processo paralelo de digitalização da documentação:

Com efeito, deve ser estudada, e testada em projeto-piloto, a criação de uma Central Eletrónica de Arquivo do Estado, incluindo:

- Deslocalização dos diferentes arquivos físicos existentes para uma única localização numa zona de baixo custo imobiliário;
- Preservação eletrónica dos documentos através da sua digitalização e arquivo digital;
- Implementação de um sistema de informação de gestão e disponibilização dos documentos digitais;
- Implementação de um mecanismo que permita a expedição rápida de um documento físico em caso de absoluta necessidade de consulta do original. (RCM n.º 12/2012)

A esta medida encontra-se associada a elaboração de um diagnóstico da situação arquivística nacional, que deve incluir avaliações relativamente ao espaço físico ocupado, aos planos de classificação, à tipologia dos utilizadores, ao acesso à documentação e à segurança dos documentos.

- Decreto-Lei n.º 103/2012, de 16 de maio – Aprova, no seguimento do D.L. n.º 126-A/2011, a orgânica da DGLAB e reitera as suas atribuições. Entre estas mantêm-se a responsabilidade sob o desenvolvimento da política arquivística nacional, a promoção da gestão arquivística nas estruturas da Administração, a qualificação da rede nacional de arquivos e a cooperação internacional no setor:

3 — São atribuições da DGLAB na área dos arquivos:

a) Assegurar a execução e o desenvolvimento da política arquivística nacional e o cumprimento das obrigações do Estado no domínio do património arquivístico e da gestão de arquivos, em qualquer forma ou suporte e em todo o território nacional;

b) Promover a qualidade dos arquivos enquanto recurso fundamental ao exercício da atividade administrativa, de prova ou de informação visando a sua eficiência e eficácia, nomeadamente no que se refere às suas relações com os cidadãos;

c) Superintender técnica e normativamente e realizar ações de auditorias em todos os arquivos do Estado, autarquias locais e empresas públicas, bem como em todos os conjuntos documentais que, nos

termos da lei, venham a integrar o património arquivístico e fotográfico protegido;

d) Assegurar a aplicação das disposições integrantes da lei de bases da política cultura e do regime de proteção e valorização do património cultural, no âmbito do património arquivístico e fotográfico;

e) Promover o desenvolvimento e a qualificação da rede nacional de arquivos e facilitar o acesso integrado à informação arquivística;

f) Assegurar, em articulação com as entidades competentes, a cooperação internacional no domínio arquivístico;

g) Exercer, em representação do Estado, o direito de preferência em caso de alienação, designadamente em hasta pública ou leilão, de espécies arquivísticas valiosas ou de interesse histórico-cultural do património arquivístico e fotográfico, independentemente da sua classificação ou inventariação;

h) Exercer, em representação do Estado, os demais direitos patrimoniais relativos ao acervo de que é depositário;

i) Aceitar, em representação do Estado, doações, heranças e legados desde que previamente autorizados pelo membro do Governo responsável pela área da cultura, bem como aceitar dação, depósito, incorporação, permuta ou reintegração de documentos de arquivo.” (D.L. n.º 103/2012, Art.º 2.º)

Encadeada neste diploma, é publicada também a Portaria n.º 192/2012, de 19 de junho, que estabelece a estrutura nuclear da DGLAB e, por conseguinte, o Despacho n.º 9339/2012, que cria as unidades flexíveis da DGLAB e define as suas competências.

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2012 – Aprova, no seguimento da Lei n.º 36/2011, o *Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital*, cuja aplicação visa “Formatos de documentos (estruturados e não estruturados) e gestão de conteúdos, incluindo gestão documental”.

As GOP para 2013 (Lei n.º 66-A/2012, de 31 de dezembro) seguem as planificações para o triénio e não fazem referências diretas aos arquivos, enunciando apenas medidas de simplificação dispersas pelos diferentes setores. Nesse ano, é ainda publicada Resolução da Assembleia da República n.º 150/2013, que recomenda ao

Governo a proteção dos documentos sonoros que sejam considerados parte do património cultural português.

A Lei n.º 83-B/2013, de 31 de dezembro apresenta as GOP para 2014 que, à semelhança das suas homónimas anteriores, aborda apenas objetivos de simplificação de processos, de forma dispersa. Todavia, é neste ano que o Governo publica o Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio, que vem especificar as medidas de simplificação e modernização administrativa referidas nas GOP. Este diploma corresponde à terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 135/99 e consolida medidas no âmbito da priorização de atendimento aos utentes com marcação prévia, da promoção do uso de mecanismos de interoperabilidade, que facilitem a troca de documentos entre as diferentes partes, da desmaterialização dos sistemas de gestão dos elogios, sugestões e reclamações e do desenvolvimento de sistemas de avaliação dos serviços em linha.

Tabela 3- Medidas de simplificação e modernização administrativa presentes do D.L. n.º 73/2014

MEDIDAS	LOCALIZAÇÃO NO D.L. N.º 73/2014
Privilegiar os procedimentos “mais simples, cómodos, expeditos e económicos”, bem como o atendimento através de meios digitais	(Art.º 2.º, alínea d.)
Consulta digital de informações relativas ao andamento dos seus processos	(Art.º 3.º, pontos 3 e 4)
Adoção de formulários eletrónicos nos procedimentos que requeiram formulários específicos	(Art.º 13.º - A, ponto 1)
Disponibilização da opção de entrega de documentação por via eletrónica	(Art.º 21.º)
Aceitação de cópias simples, em papel ou formato digital, de documentos autenticados	(Art.º 32.º)
Dispensa de apresentação de documentos já na posse da administração – princípio do <i>only once</i>	(Art.º 28.º - A, ponto 1)

Fonte: Elaborado pela autora

A complementar este diploma, é também publicado o Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13 de maio, que estabelece a prestação digital de serviços públicos como regra de atendimento na Administração.

Nas GOP 2015 (Lei n.º 82-A/2014, de 31 de dezembro), no âmbito da Cultura, é apresentada uma referência direta aos arquivos, inserida, contudo, ao abrigo da temática “Livro, leitura e uma política para a língua”. Ao contrário dos museus e das bibliotecas, os arquivos não são abordados de forma individualizada, constituindo apenas um apêndice de uma subsecção. Adicionalmente, o documento prevê a potenciação dos serviços adjacentes ao Governo Eletrónico:

Prosseguir o reforço da Agenda Digital Nacional, dando resposta às prioridades e objetivos da Agenda Digital Europeia. Pretende-se, assim, rentabilizar as infraestruturas de banda larga de nova geração, através do desenvolvimento de conteúdos e serviços exportáveis nas áreas do governo eletrónico, saúde (*eHealth*), educação (*eLearning*), cultura (*eCulture*) ou justiça (*eJustice*), criando valor para as empresas e competitividade para a economia portuguesa. (Lei n.º 82-A/2014)

Nesse seguimento, o Governo publica a Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2015, que determina a adoção preferencial da Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública (iAP) na troca de informação entre serviços e organismos da Administração. A promoção do Governo Eletrónico é considerada uma estratégia importante no aumento da competitividade da economia nacional e da qualidade nos serviços públicos, pelo que a garantia de interoperabilidade entre os sistemas é fundamental:

Ora, esta comunicação entre sistemas de informação — a qual é, evidentemente, beneficiária da automatização que as ferramentas informáticas garantem — é compreensivelmente determinante para a prestação de serviços públicos céleres e eficientes para o cidadão, bem como para a redução dos custos que decorrem da transmissão de informação entre os diversos serviços ou organismos da Administração Pública ou entre o cidadão e cada serviço ou organismo da Administração Pública. (RCM n.º 42/2015)

Em 2015, são ainda publicados o Despacho n.º 6852/2015 e a Resolução da Assembleia da República n.º 98/2015. O primeiro define um *Regulamento de Produção de Documentos*, que estipula as condições e modalidades de reprodução da documentação à guarda dos arquivos dependentes da DGLAB. A segunda visa recomendações ao Governo no sentido da salvaguarda do acervo documental do Fundo de Defesa Militar do

Ultramar e consequente criação de um arquivo sobre Camarate, bem como a sua digitalização e disponibilização em linha, no sítio do Parlamento.

As eleições legislativas de 4 de outubro de 2015 resultaram numa maioria relativa para a coligação Portugal à Frente (PSD-CDS), que, apesar de tomar posse em 30 de outubro, apenas se mantém no Governo durante vinte e sete dias. Em 10 de novembro, o segundo Governo de Pedro Passos Coelho é demitido após ver rejeitado o seu Programa. Este documento compreendia uma secção denominada “Política da Língua, Arquivos e Bibliotecas”, na qual se previa a “concretização da plena digitalização e interoperabilidade dos arquivos do Estado” e, ainda, uma maior articulação entre as estruturas arquivísticas e de bibliotecas em prol da política da língua (Governo de Portugal, 2015a, p. 25).

Em 26 de novembro de 2015, toma posse o XXI Governo Constitucional, composto pelo Partido Socialista, sob a chefia do Primeiro Ministro António Costa. Para assegurar a maioria parlamentar, o PS firmou acordos bilaterais com os partidos à esquerda, BE, PCP, PEV e o deputado do PAN, tendo conseguido manter-se em funções até ao final regular da legislatura, terminando o mandato em 25 de outubro de 2019.

O XXI Governo apresenta uma postura caracterizada pelo “virar a página das políticas de austeridade” (Governo de Portugal, 2015b, p. 4), orientando-se por quatro objetivos base: adoção de um modelo de desenvolvimento com base no crescimento económico e no emprego, defesa do Estado Social e dos serviços públicos, relançamento do investimento na Ciência, na Inovação, na Educação e na Cultura e respeito pelos compromissos europeus e internacionais, com vista à defesa dos interesses nacionais no espaço europeu (Governo de Portugal, 2015b, p. 5).

Neste Programa, as referências aos arquivos surgem associadas aos setores da Administração Pública, da Cultura e das Empresas.

As referências no âmbito da Administração e das Empresas têm em comum o relançamento do Programa Simplex e as consequentes medidas de simplificação que lhe estão associadas, que eram caras ao Partido Socialista:

O Governo pretende lançar um novo programa SIMPLEX que, à semelhança dos anteriores, promova a melhoria do relacionamento dos cidadãos com a Administração Pública e a redução de custos de contexto para as empresas. (Governo de Portugal, 2015b, p. 74)

As medidas propostas vão de encontro ao princípio da entrega única (*only once*) já preconizado no Decreto-Lei n.º 73/2014, nomeadamente através da criação de balcões únicos, que permitam centralizar serviços, de forma a evitar a entrega do mesmo documento a diferentes entidades (Governo de Portugal, 2015b, p. 75) e em distintos momentos. São exemplos destes balcões o *Balcão Único do Emprego*, a *Informação Predial Única* e o *Sobre Rodas* (Governo de Portugal, 2015b, p. 75).

Ao nível das Empresas, o relançamento do Simplex prevê o programa “Declaração Única”, que visa a supressão de obrigação declarativas consideradas não necessárias (Governo de Portugal, 2015b, p. 16).

As referências aos Arquivos na área da Cultura encontram-se inseridas na preservação do Património, visando a criação de novos Arquivos, como o Arquivo Sonoro Nacional, cuja introdução nas GOP data de 1983, e o estreitamento da articulação entre outros, como o Arquivo da RTP e o ANIM, com o objetivo de divulgação da memória coletiva do País (Governo de Portugal, 2015b, p. 202). Ainda no âmbito da preservação do património, o Programa estipula a “digitalização sistemática dos fundos documentais dos arquivos portugueses” (Governo de Portugal, 2015b, p. 202).

Ao longo da presente legislatura, são publicadas quatro Grandes Opções do Plano: GOP 2016-2019 (Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março), GOP 2017 (Lei n.º 41/2016, de 28 de dezembro), GOP 2018 (Lei n.º 113/2017, de 29 de dezembro) e GOP 2019 (Lei n.º 70/2018, de 31 de dezembro). Estes diplomas assumem como vetores estratégicos de desenvolvimento do País a qualificação, a inovação económica, a valorização do território, a modernização do Estado, a redução do endividamento externo e o reforço da igualdade e da coesão social. Nesse seguimento, as referências aos arquivos seguem o Programa de Governo, centrando-se nas medidas de relançamento do Simplex, na criação do Arquivo Nacional Sonoro, na articulação entre os arquivos da RTP e o ANIM e na digitalização dos acervos documentais.

A nível legislativo, importa destacar a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, que define o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, procedendo a alterações ao artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 16/1993, de 23 de janeiro, respeitante à comunicação do património arquivístico.

No ano de 2018, a Assembleia da República emite duas Resoluções no âmbito dos Arquivos:

- Resolução da Assembleia da República n.º 79/2018 - Recomenda ao Governo a criação de um Arquivo Sonoro Nacional;
- Resolução da Assembleia da República n.º 209/2018 - Recomenda ao Governo o reforço do financiamento do ANIM - Arquivo Nacional das Imagens em Movimento.

A criação do Arquivo Sonoro Nacional, cuja primeira integração na agenda governamental data de 1983, sumariza o que tem sido o desenvolvimento de políticas públicas para os Arquivos em Portugal: algumas medidas referenciadas ao longo dos Programas de Governo e das GOP, mas pouca concretização das mesmas.

Em relação aos dados analisados, importa realçar ainda outras questões:

- Ao longo do período analisado, as referências aos arquivos encontram-se, maioritariamente, relacionadas com a sua vertente histórica e patrimonialista. As questões relativas à gestão da informação, como a simplificação de processos e os serviços em linha, pese embora serem problemáticas contemporâneas da Ciência da Informação, não são apresentadas na mesma esfera que os arquivos;
- A legislação arquivística, ainda que abranja muitas das dimensões previstas pela literatura (Couture, 1998; Vázquez-Murillo, 2008), encontra-se dispersa por diferentes entidades, o que dificulta a articulação entre as mesmas, principalmente ao nível de questões como a normalização concetual;

Tabela 4- Legislação arquivística e origens institucionais

CONTEÚDO	DIPLOMA	ORIGEM
<i>Regulamentação de documento original e cópia</i>	Decreto-Lei. n.º 29/2000, de 13 de março	Ministério da Justiça
<i>Regulamentação do valor da informação em suporte eletrónico</i>	Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de agosto	Ministério da Ciência e da Tecnologia

	Decreto-Lei n.º 88/2009, de 9 de abril	Presidência do Conselho de Ministros
<i>Normalização e de Simplificação procedimentos</i>	D.L. n.º 135/99, de 22 de abril	Presidência do Conselho de Ministros
	Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio	Presidência do Conselho de Ministros
<i>Seleção, avaliação e eliminação da documentação</i>	Decreto-Lei n.º 121/92, de 2 de julho	Presidência do Conselho de Ministros
	Portaria n.º 412/2001, de 17 de abril	Ministérios do Ambiente e do Ordenamento do Território e da Cultura
	Portaria n.º 1253/2009, de 14 de outubro	Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Cultura
<i>Classificação do património documental</i>	Decreto-Lei n.º 16/93, de 23 de agosto	Presidência do Conselho de Ministros
<i>Acesso e disponibilização da informação</i>	Lei n.º 65/93, de 26 de agosto	Assembleia da República
	Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/99	Presidência do Conselho de Ministros
	Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto	Assembleia da República
<i>Abertura de cursos</i>	Portaria n.º 448/83, de 19 de abril	Ministério da Educação

Fonte: Elaborado pela autora

- No período compreendido entre 1976 e 2019 superintenderam, em Portugal, sete órgãos gestores da política arquivística, dificultando-se, assim, a prossecução de objetivos e de programas.

Tabela 5- Órgãos gestores da política arquivística em Portugal entre 1976 e 2019

ÓRGÃO DE GESTÃO	DIPLOMA
Instituto Português do Património Cultural (IPPC)	Decreto Regulamentar n.º 34/80, de 2 de agosto
Arquivo Nacional Torre do Tombo (ANTT)	Decreto-Lei n.º 424/85, de 22 de outubro
Instituto Português dos Arquivos (IPA)	Decreto-Lei n.º 152/88, de 29 de abril
Arquivos Nacionais/Torre do Tombo (AN/TT)	Decreto-Lei n.º 106-A92, de 1 de junho

Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo (IAN/TT)	Decreto-Lei n.º 42/96, de 7 maio
Direção-Geral dos Arquivos (D GARQ)	Decreto-Lei n.º 215/2006, de 27 de outubro
Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas (DGLAB)	Decreto-Lei n.º 103/2012, de 16 de maio

Fonte: Elaborado pela autora

Urge, nesse seguimento, compreender de que forma estes fatores contribuíram para a definição ou indefinição de uma política para os arquivos portugueses.

3.2. Programas

3.2.1. PARAM (1998-2007)

O Programa de Apoio à Rede de Arquivos Municipais (PARAM) constituiu uma resposta ao Decreto-Lei n.º 60/97, de 20 de março, que conferia ao Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo (IAN/TT) competências ao nível do apoio às autarquias “no planeamento e construção da rede de arquivos municipais” (Art. 3.º). Administrativamente, este programa regeu-se pelo Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de dezembro, que estabelece o regime de celebração de contratos-programa de natureza sectorial e plurisectorial no âmbito da cooperação técnica e financeira entre a administração central e as autarquias (Henriques, 2008, p. 7).

O desenvolvimento do PARAM assenta em dois objetivos relacionados com duas dimensões distintas: por um lado a qualificação dos arquivos como recursos para a gestão administrativa e, por outro, a salvaguarda e a promoção do acesso ao património arquivístico português, o que constitui uma dimensão patrimonialista (Henriques, 2008, p. 7). Não obstante, nos processos de seleção de candidaturas, a dimensão patrimonialista revelou-se o eixo orientador do Programa, sendo considerada uma prioridade de nível A (Henriques, 2008, p. 8).

Tabela 6-Prioridades da política arquivística nacional definidas pelo PARAM entre 1998 e 2003

NÍVEL	EIXOS PRIORITÁRIOS
A	1. Salvar património arquivístico em risco

	<p>2. Criar uma base alargada de cooperantes na Rede Nacional de Arquivos</p>
B	<p>3. Melhorar as condições de preservação e acesso</p> <p><i>3.1. Edifício</i></p> <p><i>3.2. Equipamentos básicos</i></p>
C	<p><i>3.3. Outros equipamentos</i></p> <p>4. Promover um sistema de gestão integrada de arquivos</p> <p>5. Promover o desenvolvimento cultural</p>

Fonte: Adaptado de Henriques (2008)

O PARAM não apresenta explicitações geográficas, pelo que se presume que a sua abrangência cobre a totalidade do território nacional (Henriques, 2008, p. 7). Ao nível das candidaturas, verificaram-se seis momentos distintos, entre 1998 e 2003.

As candidaturas podem ser feitas a cinco programas tipo: PA1, PA2, PA3, PA4 e PA5. As autarquias usufruem da possibilidade de dois tipos de candidatura (IAN/TT, 2001, s.p.):

- Âmbito restrito – aplicação de um programa em exclusivo;
- Âmbito alargado - candidatura mista, conjugação do PA5 (obrigatório) com um dos restantes programas.

Tabela 7-Programas de apoio do PARAM e condições de candidatura

PROGRAMAS DE APOIO	ESCOPO DO PROGRAMA	CONDIÇÕES MÍNIMAS DE CANDIDATURA
<i>PA1*</i>	AM em edifício a construir de raiz, exclusivamente destinado a essa função.	-Terreno/edifício, propriedade do município, destinado ao efeito; -Serviço, divisão ou departamento de AM descrito na Lei Orgânica do município;

<i>PA2*</i>	AM em edifício existente, adaptado e destinado a essa exclusiva função.	<p>- Pessoal afeto ao AM, com formação superior na área;</p> <p>- Verba destinada ao AM no orçamento do município;</p> <p>- Recenseamento da documentação à guarda do AM;</p> <p>- Programa de instalação do AM.</p>
<i>PA3*</i>	AM em parte de edifício multifuncional a construir.	<p>-Terreno/edifício, propriedade do município, destinado à construção/adaptação de edifício multifuncional;</p> <p>-Programa para a construção/adaptação do edifício;</p>
<i>PA4*</i>	AM em parte de edifício multifuncional existente.	<p>-Pessoal afeto ao AM com formação na área;</p> <p>-Recenseamento geral da documentação existente.</p>
<i>PA5</i>	<p>i. Gestão de arquivos e tratamento arquivístico.</p> <p>ii. Participação financeira nas despesas de aquisição de equipamentos básicos, equipamentos de controlo ambiental, equipamentos de microfilmagem e equipamentos informáticos;⁵</p> <p>iii. Apoio técnico (ações de formação).</p>	<p>- Relativamente ao ponto ii:</p> <ul style="list-style-type: none"> • instalações de arquivo com características construtivas adequadas à boa conservação dos documentos, ou apresentação simultânea de candidatura a um dos restantes programas; • pessoal afeto ao arquivo, com formação na área de arquivo, informática e micografia, adquirida ou em curso; • programa de tratamento arquivístico dos fundos;

		<ul style="list-style-type: none"> • espaço destinado ao acesso e consulta do público; • regulamento de arquivo e inventário da documentação.
--	--	---

**Admitem participação financeira nas despesas de construção e de aquisição de equipamentos básicos (estanteria e mobiliário).*

Fonte: Adaptado de (IAN/TT, 2001)

Em 2008, a DGARG publicou um relatório de avaliação da aplicação do PARAM, o qual apresentou os seguintes resultados:

- Ao longo dos anos de vigência do PARAM, 119 dos 308 municípios portugueses apresentaram candidaturas formalizadas e 114 viram, pelo menos, uma candidatura aprovada, o que corresponde a 37% do total nacional (Henriques, 2008, p. 9). No território continental, o distrito de Aveiro apresenta o maior número de municípios com candidaturas aprovadas, 10 municípios dos 19 obtiveram aprovações, em contraste com o distrito de Castelo-Branco, no qual apenas 4 dos 24 municípios viram as suas candidaturas aprovadas (Henriques, 2008, p. 9).
- Relativamente às candidaturas, em números absolutos foram apresentadas 151 candidaturas ao longo dos anos de desenvolvimento do programa (Henriques, 2008, p. 10). Destas, 130 foram aprovadas, o que corresponde a uma taxa de aprovação de 86%. Nos anos de 1998 e 2001 todas as candidaturas submetidas obtiveram aprovação (Henriques, 2008, p. 10). No espetro oposto, a taxa de aprovação mais baixa situou-se em 2003 com 29 candidaturas aprovadas num total de 40, o que corresponde a 72.5% de aprovações, um valor inferior à média global (Henriques, 2008, p. 10). Todavia, os anos de 1999 e 2003 correspondem aos anos em que se verificou um maior número de candidaturas (Henriques, 2008, p. 10).
- O programa-tipo alvo de maior número de candidaturas foi o PA5 em candidatura mista, isto é, a aquisição de equipamentos em conjugação com outro projeto de apoio para obra, tendo sido aprovados 60 projetos neste âmbito (32%) (Henriques, 2008, p. 11). A incidência deste programa é

justificável pela possibilidade de ser acumulável com um dos programas de apoio para obras (Henriques, 2008, p. 12). Ao nível dos programas de apoio à construção, o PA2, adaptação de edifício existente para uso exclusivo de arquivo, assume um lugar de destaque (Henriques, 2008, p. 12). Financeiramente, os PA1 e 2 assumem a maior parte do investimento, ao contrário do PA5 que, apesar do elevado número de projetos, acarreta a menor parte do investimento (Henriques, 2008, p. 12).

- No que respeita à execução, 62% das candidaturas viu os seus projetos concluídos até 2007.

Tabela 8-Síntese dos dados relativos ao desenvolvimento do PARAM

Municípios que apresentaram candidaturas	119
Municípios abrangidos pelo programa	114
Candidaturas apresentadas	151
Candidaturas aprovadas	130 Concluídas – 80 (62%) Encerradas sem execução – 16 (12%) Em execução – 13 (10%) Execução ainda não iniciada – 21 (16%)
PA aprovados	190 PA1 – 15 projetos (8%) PA2 – 49 projetos (26%) PA3 – 14 projetos (7%) PA4 – 23 projetos (12%) PA5 (candidatura exclusiva) – 29 (15%) PA5 (candidatura mista) – 60 (32%)
Total de investimento previsto	68.591.300 €
Total de investimento aprovado pelo MC	20.573.234 €

Fonte: Adaptado de (Henriques, 2008)

Ao nível das conclusões, o relatório apresenta as seguintes:

- O PARAM não possuía um conjunto de metas a atingir, pelo que a avaliação do mesmo apenas pode ser desenvolvida com base na análise entre o “antes e o depois” do PARAM nos arquivos municipais, bem como nas diferenças entre os arquivos de municípios abrangidos e não abrangidos (Henriques, 2008, p. 37). Nesse seguimento, conclui-se que:

O PARAM teve um impacto positivo na qualificação da generalidade dos arquivos dos municípios apoiados, verificável não apenas na evolução dos recursos materiais e humanos afectos às funções de arquivo, mas também na evolução do trabalho técnico desenvolvido e na natureza dos serviços prestados. (Henriques, 2008, p. 37)

- Dos municípios apoiados, 92% assume a importância do PARAM para o aumento global da qualidade dos seus serviços de arquivo e 43% caracteriza o contributo do programa como “muito significativo” (Henriques, 2008, p. 38).

Apesar da avaliação global poder ser considerada positiva, os autores refletem sobre alguns pontos a melhorar (Henriques, 2008, pp. 39-41):

- Definição de indicadores e metas para os objetivos;
- Revisão da prioridade considerada máxima no processo de análise de candidaturas, “salvar património arquivístico em risco”, uma vez que pode servir como base para a exclusão de candidaturas que, não tendo património em risco, pretendam desenvolver sistemas integrados de gestão documental;
- Incremento dos níveis de exigência das condições mínimas de candidatura, através da inclusão da necessidade de apresentação de um projeto de construção mais detalhado, bem como da existência de, pelo menos, um técnico superior de arquivo e ainda da substituição do “programa de tratamento arquivístico de fundos” por um regulamento de gestão integrado, cuja abrangência se estenda a todos os PA;
- Cumprimento das condições mínimas estabelecidas;
- Intensificação do acompanhamento a nível técnico-arquivístico nas diferentes fases do processo (preparação de candidaturas, execução e pós-conclusão) e elaboração de relatórios de avaliação e propostas de auditorias.

3.2.2. SIMPLEX (2006-2011)

O Programa do XVII Governo Constitucional insere nos seus objetivos o desenvolvimento de uma política de modernização administrativa. Nesse seguimento é lançado o Programa SIMPLEX, que “se distinguiu por combinar as políticas de administração electrónica e de simplificação” (UCMA, 2012, p. 8). A direcção política do

programa era da responsabilidade do Primeiro-Ministro José Sócrates e, apesar de ser um programa transversal a todos os Ministérios, o controlo de execução ficou a cargo da UCMA.

O Simplex contou com cinco edições base e três subprogramas (Simplex Autárquico, Simplex Exportações, Simplex do Mar):

Tabela 9- Edições dos programas Simplex

PROGRAMAS SIMPLEX	EDIÇÕES
Simplex	2006, 2007, 2008, 2009, 2010
Simplex Autárquico	2008/2009, 2009/2010, 2010/2011
Simplex Exportações	2011
Simplex do Mar	2011

Fonte: Elaborado pela autora

O Simplex 2006, sendo a primeira edição do programa, apresentou-se como um preâmbulo para as edições seguintes (UCMA, 2006, p. 6). Ao nível dos objetivos, esta edição contava com os seguintes (UCMA, 2006, p. 5):

- Conferir à Administração uma maior capacidade de resposta relativamente às necessidades dos cidadãos e das empresas;
- Aumentar a confiança dos cidadãos na Administração Pública;
- Simplificar os processos de licenciamento das empresas, bem como outras formalidades;
- Promover a racionalização e a eficiência dos serviços e organismos da Administração;
- Contribuir para o aumento da competitividade empresarial, através da redução dos custos inerentes ao exercício da atividade económica.

Paralelamente, a edição de 2006 contava também com dois eixos orientadores da sua ação. Por um lado, melhorias ao nível da produção legislativa, diretamente dependente da Presidência do Conselho de Ministros e, por outro, a simplificação administrativa, sob a alçada direta da UCMA (2006, p. 9).

No total, o Simplex 2006 definiu 333 medidas, distribuídas por seis grupos (UCMA, 2006, pp. 25–26).

Tabela 10-Distribuição de medidas do Simplex 2006

GRUPOS	MEDIDAS
I – Eliminação de certidões	101 medidas
II – Eliminação de papel/ desmaterialização	108 medidas
III – Simplificação/ Desburocratização	81 medidas
IV – Desregulamentação	7 medidas
V – Facilitação do acesso aos serviços públicos	21 medidas
VI – Consolidação de regimes jurídicos	15 medidas

Fonte: Adaptado de (UCMA, 2006)

Destas medidas, 280 foram cumpridas integralmente, 15 foram apenas parcialmente cumpridas, 36 não foram cumpridas e 2 foram canceladas, o que resulta numa taxa de cumprimento de 86.9% (UCMA, 2007a, pp. 3–4).

A edição seguinte seguiu a mesma linha de objetivos e contou com 235 medidas integradas em duas categorias: cidadania (149 medidas) e atividades empresariais (86 medidas) (UCMA, 2007b, p. 22). A taxa de execução global desta edição foi de 83.48%, o que representa 183 medidas totalmente cumpridas, 18 medidas apenas cumpridas parcialmente, 29 medidas não cumpridas e 5 canceladas (UCMA, 2008, p. 4).

O Simplex 2008 manteve os objetivos das edições anteriores e definiu 189 medidas divididas por três categorias: cidadãos, empresas e administração pública (SEMA, 2008b, p. 8). Esta edição do programa foi a primeira sob a dependência da Secretaria de Estado da Modernização Administrativa (SEMA), organismo sucessor da UCMA e obteve uma taxa de execução de 80.16% (SEMA, 2009, s.p.). Das medidas inicialmente programadas, 137 foram integralmente cumpridas, 29 foram cumpridas parcialmente e 23 não foram cumpridas (SEMA, 2009, s.p.)

A edição de 2009 foi gerida pela Agência para a Modernização Administrativa (AMA) e contou com 200 medidas: 77 dirigidas exclusivamente aos cidadãos, 53 às empresas, 30 aos cidadãos e empresas e 40 no âmbito da administração pública (AMA, 2009b, p. 5):

O Programa Simplex'09 dá visibilidade aos esforços de simplificação dos vários sectores da Administração pública, através de 200 medidas de simplificação. Destas, 46% destinam-se a facilitar a vida aos cidadãos no seu dia-a-dia no relacionamento com os serviços públicos; 34% a eliminar e a diminuir a carga burocrática imposta à actividade das empresas. Com as restantes 20% pretende-se melhorar a eficiência dos serviços públicos, reduzir custos de funcionamento e simplificar a interacção com os seus funcionários. (AMA, 2009b, p. 5)

Apesar de partilhar os objetivos principais com as edições anteriores, o Simplex'09 apresentou como foco medidas dirigidas para o setor da saúde e para a redução de custos no contexto das Pequenas e Médias Empresas (PME) (AMA, 2009b, p. 6). A sua execução global foi de 81,73%, o que se traduz em 155 medidas cumpridas integralmente, 12 medidas parcialmente cumpridas, 30 medidas não cumpridas e 3 canceladas (AMA, 2010, s.p.).

O Simplex'10 apresentou objetivos renovados face às restantes edições: serviços mais simples, mais próximos, mais avaliados, com maior participação dos cidadãos e com maior aproveitamento dos recursos existentes (AMA, 2010d, pp. 5-11). Nesse seguimento, foram definidas 129 medidas: 85 dirigidas aos cidadãos, 57 destinadas a eliminar a carga burocrática das empresas e 11 ao nível da eficiência dos serviços públicos (AMA, 2010c, p. 4).

O Simplex teve como foco a simplificação de processos e procedimentos na Administração Central. Nesse seguimento, em 2008 foi lançado o Simplex Autárquico, que reúne medidas de simplificação direcionadas às autarquias locais. O Simplex Autárquico partilha objetivos com o Simplex original, “facilitar a vida aos cidadãos, diminuir os custos de contexto que sobrecarregam as actividades económicas e modernizar a administração” (SEMA, 2008a, p. 4):

Qualquer autarquia moderna tem como prioridade melhorar a qualidade de vida e o bem-estar colectivo e afirmar-se na economia global através da inovação e da capacidade de atracção de cidadãos activos e participativos e de agentes económicos dinâmicos e solidários. Para isso, são precisos modelos de gestão ágeis e transparentes, assentes na optimização dos processos e na orientação dos organismos

para os cidadãos e para as empresas, eliminando procedimentos e rotinas que não agregam valor aos serviços prestados. (SEMA, 2008a, p. 4)

São quatro as linhas de ação do Simplex Autárquico: qualificar e otimizar o funcionamento interno dos serviços municipais, melhorar a prestação de serviços aos munícipes e às empresas, promover a interação entre as diferentes administrações públicas e contribuir para reforçar a cidadania e a qualidade da democracia (AMA, 2009a, 2010b; SEMA, 2008a). Relativamente aos princípios, estes consistem na autonomia para as autarquias participantes, na transparência nos compromissos assumidos e na prestação de contas relativa aos mesmos, na consulta pública (através da participação dos munícipes na identificação de entropias dos sistemas e posterior avaliação das medidas implementadas) e ainda na coordenação entre os municípios (AMA, 2009a, 2010b; SEMA, 2008a).

O Programa contou com três edições (2008/2009, 2009/2010 e 2010/2011) e abrangeu cerca de 121 municípios e 727 medidas (UCMA, 2012, p. 69).

Tabela 11-Síntese da evolução do Simplex Autárquico

EDIÇÃO	MUNICÍPIOS	MEDIDAS PROPOSTAS	TAXA DE EXECUÇÃO GLOBAL
2008/2009	9	67 medidas Medidas intersectoriais – 9 Medidas intermunicipais – 4 Medidas municipais - 54	84,90%
2009/2010	60	291 medidas Medidas intersectoriais – 9 Medidas intermunicipais – 22 Medidas municipais – 260	80,56%
2010/2011	121	727 medidas Medidas intersectoriais – 20 Medidas intermunicipais – 18 Medidas municipais - 689	75%

Fonte: Elaborado pela autora

Do Simplex Autárquico, importa destacar as seguintes medidas:

- Construção e disponibilização em linha e de um Catálogo de Licenças, que integre as licenças, autorizações prévias e outros condicionamentos administrativos similares, que incidem sobre as atividades económicas e outras atividades dos cidadãos, na sua relação com a autarquia;
- Desmaterialização dos processos de licenciamento;
- Disponibilização, em linha, de formulários, regulamentos e outros documentos de interesse municipal.

3.2.3. PAEIS (2012)

O PAEIS teve na sua origem, por um lado, a elevada quantidade de documentação acumulada a necessitar de tratamento e, por outro, a necessidade de garantir a interoperabilidade do processo de avaliação da mesma entre os diferentes serviços e organizações (Penteado & Lourenço, 2016b, p. 201).

O Programa, cujo objetivo geral consiste em

contribuir para o desenvolvimento da Administração Eletrónica através do fomento e implementação da interoperabilidade semântica nos diferentes níveis da Administração Pública (AP), nas entidades públicas com que esta se relaciona e todas as que executem funções de Estado. (DGLAB, 2012, [p. 1])

surge relacionado com medidas no âmbito da modernização administrativa e do governo eletrónico (Penteado & Lourenço, 2016b, p. 201).

Entre os seus objetivos específicos, encontra-se a criação de uma linguagem de classificação comum a toda a AP, a MEF, que simplifica e normaliza este processo desde o momento da produção até a informação ser recebida por outros serviços/organismos (DGLAB, 2012; Penteado & Lourenço, 2016b).

Deste Programa resultaram outros projetos adjacentes:

- *MIP* - esquema constituído por um conjunto de dezassete elementos de metainformação descritiva, que visa a promoção a interoperabilidade entre organismos integrantes, ao nível da utilização, gestão e acesso a recursos informativos (DGLAB, 2019);

- *MEF* – “estrutura conceptual representativa das funções e subfunções desempenhadas por organizações do setor público” (Penteado & Lourenço, 2016, p. 202);
- *Lista Consolidada (LC)* – estrutura hierárquica composta pelas funções e subfunções da MEF, mas também pelos processos de negócio identificados cooperativamente pelos organismos integrantes (Penteado & Lourenço, 2016, p. 202):

É a matriz dos planos de classificação institucionais / ministeriais ou por comunidade de interesse, permitindo deste modo a utilização das mesmas classes em distintos planos, dado que todas provêm de uma origem única. Esta identificação unívoca dos processos de negócio é imprescindível à interoperabilidade semântica (p. 203).

- *Projeto ASIA (Avaliação Suprainstitucional da Informação Arquivística)* - visa a criação de um instrumento comum, que agregue as questões relativas ao processo de avaliação, isto é, a determinação dos prazos de conservação e do destino final. O seu principal objetivo consiste em conferir uma base metodológica para a elaboração de dispositivos legais ao nível da seleção da informação a conservar e a eliminar (Penteado & Lourenço, 2016a, p. 3).

O desenvolvimento de programas constitui um elemento fundamental na implementação de uma política pública. Do processo de Modernização Administrativa em Portugal fazem parte programas como o POSI, o POSC, o POAP, o PNACE, o PRACE e o Simplex. Ao nível de medidas especificamente destinadas aos Arquivos, importa realçar o Simplex (e o Simplex Autárquico), com foco na simplificação de procedimentos, o PAEIS, que visa questões de interoperabilidade e normalização, e o PARAM, com foco nos Arquivos Municipais. Sendo este último considerado, por Carlos Guardado da Silva (2019b), um marco na história dos arquivos portugueses (p. 43).

CONCLUSÃO

A presente dissertação, que primou por uma abordagem qualitativa, assente na Investigação Documental, pretende responder à pergunta seguinte:

Qual o lugar dos arquivos nas políticas públicas portuguesas entre 1976 e 2019?

O método utilizado consiste na análise e na avaliação de documentos com o propósito de interpretar as informações recolhidas, sendo aplicado isoladamente em contextos nos quais os documentos sejam a única fonte necessária, como a investigação hermenêutica. Nesse seguimento, procedeu-se à análise dos Programas de Governo, GOP e textos legislativos relacionados com o tema e situados entre o período de análise (1976-2019).

A fundamentação teórica, na forma de revisão da literatura, recaiu sobre os conceitos-base do estudo, “arquivo” e “política pública” e, também, sobre estudos semelhantes, dando-se especial atenção aos trabalhos desenvolvidos relativamente ao contexto português.

A discussão do conceito de política pública tem sido abordada segundo diferentes perspetivas, havendo, contudo, consenso, entre os autores estudados, relativamente aos elementos que constituem uma política. Uma política pública não se constrói sobre uma ação isolada, devendo ser acompanhada por objetivos, legislação (quadro normativo), recursos materiais, humanos e financeiros e serviços (produtos) (Barreiro et al., 2013; Couture, 1998; Jardim, 2006; Muller & Surel, 2002; Vázquez-Murillo, 2008).

Caeiro (2015, pp. 92–93) estipula cinco fases para o desenvolvimento de políticas públicas:

- i. identificação do problema e consequente inclusão na agenda governamental;
- ii. definição de soluções de encontro ao objetivo inicialmente estipulado;
- iii. tomada de decisão relativamente às propostas apresentadas;
- iv. aplicação das medidas aprovadas, e, por fim,
- v. avaliação dos resultados.

Couture (1998, [p. 3]) considera que a identificação do problema passa por avaliações aos sistemas, de forma a que sejam identificadas as suas entropias.

A identificação de lacunas e necessidades ao nível dos arquivos surge, desde logo, no Programa do I Governo Constitucional, que assume dificuldades na segurança dos edifícios de arquivo. Esta ideia é reiterada nos anos seguintes, no Programa do II Governo, e é alargada nas GOP para 1981, que caracterizam a situação de muitos acervos documentais como “deplorável” (p. 70).

O primeiro diagnóstico à gestão documental na Administração Pública surge em 1978, no Programa do II Governo. Neste são identificadas lacunas relativamente à ausência de técnicas de gestão da informação, da organização de estruturas e serviços e do excesso de formalismo. É também neste Programa que são apresentadas as primeiras referências a medidas de desburocratização e aproximação dos cidadãos à Administração.

As referências às entropias dos sistemas de arquivo multiplicam-se ao longo dos Programas de Governo e GOP, todavia a definição de soluções tarda em apresentar-se.

Importa compreender que na documentação analisada, o conceito de arquivo é utilizado, maioritariamente, na sua aceção tradicional, enquanto arquivo histórico ou como o próprio edifício ou estrutura que guarda a documentação. Nos Programas de Governo, apenas é possível encontrar o termo “arquivo” nesta perspetiva e integrado na área da Cultura, intrinsecamente relacionado com medidas de salvaguarda e valorização do património. Contrariamente ao que se verifica na documentação em análise, o conceito de arquivo tratado nesta dissertação caracteriza-se pela sua abrangência, pois inclui a dimensão histórica e patrimonial, mas também de sistema integrado de informação, de arquivo como serviço orgânico e como estrutura. Esta polissemia do termo, fundamental para o estudo, colocou algumas dificuldades no estabelecimento de limites para a pesquisa documental ao nível da legislação e até mesmo para a recolha dos dados. O que é considerado como arquivo na presente dissertação encontra-se fraturado e disperso ao longo dos diplomas, dos Programas de Governo e das GOP, distribuído por diferentes setores, Ministérios e Secretarias.

A primeira menção a uma “Lei Base das Bibliotecas, Arquivos e Serviços de Documentação” surge em 1978, porém esta designação é substituída, na legislatura seguinte, por “Lei Base das Bibliotecas”, excluindo, assim, os arquivos e serviços de documentação. A primeira referência a uma política arquivística e à necessidade de definir um órgão coordenador para a mesma integra o Programa do XI Governo Constitucional. Este é publicado em 1987, nove anos depois da primeira proposta de

criação de uma Lei Base para os arquivos, mantendo-se, porém, em falta uma Lei Base para Bibliotecas.

Não obstante, a produção legislativa não é sinónimo de uma política arquivística. Esta afirmação é consensual entre os autores que seguimos, que defendem que a construção de uma base legislativa sólida pode constituir o início do processo de desenvolvimento de uma política, devendo depois ser complementada através da atribuição de recursos e da aplicação de programas (Couture, 1998; Jardim, 2006; Vázquez-Murillo, 2008). Ainda assim, Couture (1998, [p. 2]) considera que, frequentemente, a definição de uma base legal sólida é o que confere às organizações autoridade para estabelecer objetivos e exigir recursos para os mesmos.

No seguimento das declarações presentes no programa do XI Governo, da legislatura seguinte resulta a publicação da Lei n.º 16/93, de 23 de agosto, que estabelece o regime geral dos arquivos e do património arquivístico.

No seu estudo comparativo da legislação arquivística de diferentes países, Couture (1998, [pp. 8-10]) identifica um conjunto de conteúdos estruturais:

- Escopo da legislação – documentos, organizações e pessoas abrangidas pela mesma, tanto ao nível dos arquivos públicos, como privados;
- Definição de arquivo – a definição deve ser a mais ampla possível, de forma a abranger a realidade arquivística no seu todo e, assim, estabelecer bases para o desenvolvimento de um sistema arquivístico global.
- Gestão documental – o processo de seleção, avaliação e eliminação da documentação da informação deve ser da responsabilidade de uma entidade própria.

A Lei n.º 16/93 é considerada, como referido anteriormente, a Lei Base dos Arquivos em Portugal e é lançada como sendo “a pedra basilar de uma política arquivística nacional coordenada” (Lei n.º 16/93).

Relativamente ao seu âmbito de aplicação, definido desde logo no Artigo 1.º, este diploma exclui os arquivos audiovisuais do seu escopo. Esta lacuna é, posteriormente, corrigida pela Lei n.º 14/94, de 11 de maio, que elimina por completo o ponto referente à exclusão desta tipologia de arquivos.

A definição de arquivo apresentada na Lei n.º 16/93 assume uma visão patrimonialista relativamente às estruturas de arquivo, uma vez que considera apenas os arquivos ou enquanto conjunto de documentos ou enquanto edifício. Esta ideia está subjacente na introdução do próprio diploma, que apresenta a integração do país na CEE e a conseguinte necessidade de salvaguarda do património como motores do desenvolvimento da política arquivística:

A sua aprovação [da base legal da política arquivística], neste momento, em que a supressão de fronteiras no espaço comunitário vai tornar livre a circulação de bens, mais se justifica, pelos mecanismos que cria para a defesa do património arquivístico português. (Lei n.º 16/93)

Ainda no âmbito do escopo e da abrangência da definição de ‘arquivo’, Couture (1998, [p. 9]) defende que é fundamental que esta integre todos os documentos, independentemente da sua idade e suporte, de forma a evitar a exclusão dos arquivos eletrónicos.

A Lei n.º 16/93 distingue duas categorias principais de arquivos: âmbito territorial, que se desdobra em arquivos nacionais, regionais e municipais, e titularidade, que se reflete em arquivos públicos e arquivos privados. Estas tipologias de arquivo podem ainda ser classificadas de acordo com a origem, tema ou suporte da documentação à sua guarda. Apesar de esta última ressalva, as especificidades dos suportes eletrónicos não são contempladas no diploma. A alteração efetuada pela Lei n.º 14/94 prevê a publicação de diplomas específicos para “os regimes de protecção de património arquivístico, fotográfico, filmico e videográfico, fonográfico, informático e outros” (Artigo 46.º -A). Esta alteração revela, por um lado, a capacidade de identificação e consequente correção de uma lacuna, mas, por outro, a clara distinção entre os diferentes tipos de suporte. Relativamente ao tempo de vida dos documentos, esta Lei apresenta a distinção entre arquivo corrente, intermédio e definitivo.

A Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, que procede à segunda alteração à Lei n.º 16/93 e estabelece o regime de protecção e valorização do património cultural, define arquivo não apenas como um conjunto de documentos, mas como um conjunto orgânico, independente da “data, forma e suporte” (Art. 80.º). Nesse seguimento, a classificação entre arquivo corrente, intermédio e definitivo é suprimida neste diploma, bem como a distinção entre suportes.

Couture (1998, [p. 11]) estabelece também a importância de incluir, no regime legal dos arquivos, questões relativas à gestão documental. Nos países analisados, esta responsabilidade recai, maioritariamente, sobre os Arquivos Nacionais (Couture, 1998, [p. 11]). No caso português, o órgão responsável pela coordenação da política arquivística sofreu várias alterações no período analisado. A Lei n.º 16/93 estipula os Arquivos Nacionais/Torre do Tombo como o órgão de gestão nacional dos arquivos, no entanto este foi substituído três anos mais tarde, em 1996, pelo Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo (IAN/TT).

Pereira (2016) considera, com base no Diagnóstico à Situação Arquivística do Estado de 2012, que estas alterações administrativas apresentam consequências para o controlo das massas documentais à guarda dos serviços da ACE e, conseqüentemente, para o processo de integração da informação (p. 20).

Ainda relativamente à legislação arquivística, Vázquez Murillo (2008, p. 117) distingue cinco categorias de legislação fundamental:

- i. Documentos de arquivo – definição de documento original e de cópia, regulamentação do valor legal da cópia e de suportes não tradicionais;
- ii. Documentos administrativos – normalização e simplificação de procedimentos, regulamentação e normalização do processo de gestão documental;
- iii. Património Documental – integração do património arquivístico no património cultural e, por conseguinte, regulamentação da classificação dos bens patrimoniais, disponibilização e salvaguarda dos mesmos e ainda recuperação de património extraviado;
- iv. Uso da informação – regulamentação da disponibilização da informação, com salvaguarda relativamente à proteção de dados;
- v. Profissão – valorização e regulamentação da classe profissional, através da criação de um grau académico, da abertura de cursos e do reconhecimento das associações.

O capítulo anterior, que apresenta os dados recolhidos no decorrer do presente estudo, permite observar que a produção legislativa no âmbito dos arquivos em Portugal cobre, na sua maioria, as categorias consideradas por Vázquez Murillo. Não obstante,

estes diplomas encontram-se, como já referido, dispersos, com origem em diferentes Ministérios e não diretamente relacionados com os “arquivos”.

Relativamente aos documentos administrativos e uso da informação, importa referir a publicação da Lei n.º 65/93, de 26 de agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos. Este diploma foi alterado pelas Leis n.º 8/95, de 29 de março; 94/99, de 16 de julho e 19/2006, de 12 de junho. Mais tarde, em 2007, com a publicação da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, o diploma original é revogado. Carlos Guardado da Silva (2019b, pp. 26-27) considera que a evolução da LADA foi feita no sentido de uma abertura sistemática ao direito de acesso, mas que a sua aplicação encontra, frequentemente, obstáculos, tanto de cariz cultural, como a nível de custos.

Não obstante, e como tem sido frisado ao longo deste estudo, a definição de soluções não passa apenas por medidas legislativas. É necessário que estas sejam complementadas com objetivos, programas e recursos tanto financeiros como materiais e humanos.

A integração dos profissionais da área para o desenvolvimento dos elementos apresentados acima é considerada fundamental (Couture, 1998; Jardim & Fonseca, 2008; Vázquez-Murillo, 2008). A importância do papel do arquivística no desenvolvimento e implementação de um quadro normativo para os arquivos não deve ser excluída. Porém, os documentos analisados carecem de referências à classe profissional, tendo até, as carreiras da BAD transitado para carreiras gerais, pelo Decreto-lei n.º 121/2008, de 11 de julho.

Relativamente aos objetivos que devem acompanhar o desenvolvimento de uma política arquivística, Vázquez-Murillo (2008) defende que estes devem refletir a importância dos arquivos no âmbito de questões como a salvaguarda dos direitos do Estado e dos cidadãos, o desenvolvimento nacional e a transparência democrática (p. 109). Não obstante, as medidas direcionadas para os arquivos, em Portugal, tendem a ter como objetivos a valorização e salvaguarda do património, excluindo-se a vertente relativa à gestão (Silva, 2019b, p. 43).

Ainda no âmbito dos elementos estruturais de uma política pública, consideraram-se, para efeitos desta dissertação, três programas: o PARAM, o PAEIS e o Simplex.

O PARAM vigorou entre 1998 e 2007 e constituiu, nas palavras de Carlos Guardado da Silva, “um salto qualitativo” (C. G. da Silva, 2019b, p. 36) no

desenvolvimento de políticas para os arquivos municipais. Ao longo de quase uma década, o Programa abrangeu 114 municípios, contribuindo para a qualificação dos arquivos municipais, tanto através de melhorias nas suas estruturas físicas, como a nível da afetação de recursos. Não obstante, também aqui a vertente patrimonial se sobrepõe à dimensão da gestão, uma vez que a ausência de património em risco pode ser considerada, com base na priorização dos eixos estratégicos, um fator de exclusão de candidaturas cujo propósito seja o desenvolvimento de sistemas de gestão documental.

A construção de uma Rede Nacional de Arquivos é considerada, a par da salvaguarda de património em risco, um dos objetivos prioritários do Programa, contudo não se verificam medidas consonantes com esse eixo estratégico. A construção de edifícios de arquivo ou a dotação dos mesmos com recursos materiais, vertente base dos programas de apoio, não pode ser sinónimo da construção de uma rede (Silva, 2019b, p. 43). De facto, são várias as referências a uma Rede Distrital resultante do PARAM, não obstante não é possível verificar uma efetivação real da mesma. Aliás, do ponto de vista concetual, na relação entre os arquivos nacional e distritais estamos perante não uma rede de arquivos, mas de um sistema de arquivos:

Tentativas de estabelecimento de uma rede de arquivos plural, democrática e participativa verificaram-se no passado, embora de forma não totalmente sistematizada ou fruto de uma reflexão profunda e organizada que levasse a princípios e métodos orientadores suficientemente robustos ou abrangentes. O contexto político e organizacional mostrou-se igualmente adverso para que tais tentativas surtisses o efeito desejado. (Barros et al., 2008, p. 4)

Armando Malheiro da Silva (2015) distingue os conceitos de rede e de sistema, caracterizando o primeiro como um conjunto de elementos autónomos e com características individuais, mas interligados entre si através de objetivos comuns e de cooperação (p. 115). Este distingue-se de sistema, que visa elementos integrados com componentes interdependentes e com objetivos e funções específicos (A. M. da Silva, 2015, p. 115). A própria orgânica dos arquivos, enquanto núcleos dependentes, hierarquicamente de um órgão superior, argumenta a favor da existência de um sistema e não de um funcionamento em rede.

O fim do PARAM coincide com o início do Simplex, que resultou na aplicação de centenas de medidas de simplificação administrativa, mas que foi interrompido pela crise financeira de 2011. A importância do Simplex para a modernização da

Administração e do Estado é, no entanto, reconhecida pelo XXI Governo, que inclui o relançamento do mesmo no seu Programa de Governo e GOP 2016-2019.

Na ótica da interoperabilidade, o PAEIS tem vindo a desenvolver instrumentos que, por um lado, contribuem para uma atualização do processo de classificação, seleção e avaliação da informação e, por outro lado, que promovem uma gestão mais eficiente da informação, contribuindo, assim, para o seu acesso e para uma maior rentabilização dos recursos públicos (Penteado & Lourenço, 2016b, p. 205).

Relativamente aos Programas, à semelhança da legislação, é fundamental analisar a sua real implicação nos sistemas, pois apenas assim se torna possível efetuar uma avaliação dos mesmos.

Revisitando os objetivos propostos para a presente dissertação, definiram-se como objetivos gerais: identificar a presença dos arquivos nos processos político-decisórios em Portugal no período 1976-2019 e compreender se a presença dos arquivos nesses processos pode ser entendida no sentido da construção de uma política arquivística. E como específicos: correlacionar as alterações no contexto político e socioeconómico com possíveis variações na presença dos arquivos nas políticas públicas, identificar a legislação no âmbito dos arquivos e analisar a sua estrutura face ao previsto na literatura e identificar a aplicação de programas destinados aos arquivos e a analisar os seus resultados.

Relativamente ao objetivo geral de identificação da presença dos arquivos nos processos político-decisórios: o termo ‘arquivo’ surge em quinze dos vinte e um Programas de Governo, mas a presença dos arquivos como analisados neste estudo pode ser encontrada em dezassete programas. Apenas quatro programas não apresentam qualquer referência ao arquivo tradicional ou às questões da gestão documental. Também ao nível das GOP, os arquivos surgem com regularidade, nas suas diferentes vertentes. Não obstante, a presença de determinados setores nestes documentos, não reflete, obrigatoriamente, a existência de políticas destinadas aos mesmos.

O desenvolvimento de políticas públicas implica não só a introdução do tema nos planos governamentais, mas também diagnóstico ao cenário real do setor, de forma a que se possam definir objetivos e metas (Vázquez-Murillo, 2008). Identificadas as entropias dos sistemas e definidos os objetivos a alcançar, torna-se necessário definir medidas concretas, que passam por regulamentações legais, mas também por programas que

permitam alocar recursos materiais, financeiros e humanos para o setor (Caeiro, 2015; Couture, 1998). Posto isto, relativamente ao segundo objetivo geral, que pretendia compreender se a presença dos arquivos nos documentos analisados poderia ser interpretada no sentido de construção, ou até mesmo de existência, de uma política arquivística: apesar de ser possível identificar a presença dos arquivos nos Programas de Governo e nas GOP, bem como legislação e programas inerentes aos mesmos, não é possível afirmar a existência de uma política arquivística coerente em Portugal.

Dos objetivos específicos, é possível concluir que, por um lado, a legislação arquivística se encontra dispersa e isolada, não sendo estabelecidas relações entre os diferentes diplomas, que estão associados a vários setores. Por outro lado, os Programas aplicados são também eles isolados e fraturados, dependentes dos diferentes Governos para a sua prossecução, motivo pelo qual são, frequentemente, desativados e substituídos ao invés de avaliados e melhorados. Esta questão encontra-se diretamente relacionada com um outro objetivo específico: correlacionar as alterações no contexto político e socioeconómico com possíveis variações na presença dos arquivos nas políticas públicas. Após a análise efetuada ao longo dos últimos capítulos desta dissertação, considera-se que a presença dos arquivos nos Programas de Governo, GOP e medidas legislativas se encontra diretamente relacionada com a constituição dos diferentes Governos e contextos socioeconómicos. A alternância entre Governos PS e PSD em Portugal resulta em constantes passos atrás no desenvolvimento de uma política arquivística, uma vez que cada Governo adota, nesta área, uma página inicial em branco, recomeçando, frequentemente, processos do nível zero. Esse constante recomeço resulta em ciclos de medidas, ora regressam umas, ora regressam outras, perpetuando-se, assim, a sua existência abstrata. As alterações ao órgão de gestão, o Simplex, o PREMAC, o PRACE, a criação de uma Rede Nacional de Arquivos e a criação do Arquivo Nacional do Som, cuja primeira referência nas GOP data de 1983, constituem exemplos do referido acima.

Também o contexto internacional assume influência nesta presença dos arquivos: o desenvolvimento da Lei n.º 16/93, que estabelece o regime jurídico dos arquivos, teve como base da sua publicação a entrada de Portugal para a CEE e a necessidade de salvaguarda do património nacional.

Com base na evolução histórica desenhada no capítulo anterior e a influência dos contextos socioeconómicos e políticos nas medidas apresentadas e/ou aplicadas no âmbito dos arquivos, identificaram-se quatro momentos distintos:

- *1976-1985*: período instável a nível político, social e económico, caracterizado por sucessivas alterações governamentais e duas intervenções do FMI. As referências aos arquivos são no âmbito do diagnóstico da administração e da precariedade dos edifícios de arquivo. Criação do IPPC, que assume a tutela dos arquivos.
- *1985-1995*: Corresponde ao período da entrada de Portugal na CEE, bem como aos mandatos de Aníbal Cavaco Silva enquanto Primeiro-Ministro. Corresponde ao início de um período de aumento da produção legislativa no âmbito dos arquivos, em parte devido à vontade de proteção do património nacional, resultado da integração no espaço Schengen. É durante este período que é publicado o Decreto-lei n.º 16/93 e a Lei n.º 65/93.
- *1995-2005*: Período inicialmente caracterizado por algum crescimento económico, que se vai fragilizando com o finalizar da década. O final dos anos noventa corresponde a um período de grande fulgor legislativo ao nível da Sociedade da Informação e da Modernização do Estado, bem como ao lançamento do PARAM.
- *2005-2011*: Grande desaceleração do crescimento económico e início da crise financeira. Deste período fazem parte o fim do PARAM e o lançamento do Simplex. É publicado o Decreto-lei n.º 121/2008, de 11 de julho, que transita as carreiras específicas no âmbito dos arquivos e bibliotecas para carreiras gerais.
- *2011-2019*: Grave crise financeira e terceira intervenção do FMI. Política de investimento condicionada pelo Programa de Assistência Económica e Financeira. Período caracterizado pela racionalização de estruturas e supressão do Simplex. A partir de 2015, dá-se uma alteração do contexto político e uma transição do poder para a esquerda. Não obstante, as medidas no âmbito dos arquivos limitam-se ao relançamento do Simplex.

Recuperando a pergunta de partida do estudo, que pretende compreender qual o lugar dos arquivos nas políticas públicas portuguesas: o arquivo é o lugar - o arquivo enquanto edifício e o arquivo enquanto conjunto de documentação histórica. Os arquivos

assumem, no contexto político e decisório português, uma vertente objetivamente patrimonialista, intrinsecamente relacionada com a salvaguarda e proteção do património. O termo arquivo não é, regra geral, aplicado fora do contexto cultural ou relacionado com as questões relativas à gestão documental. Existe, nesta perspetiva, uma distinção clara entre a gestão documental e da informação e o arquivo. Não foi, contudo, essa a visão adotada neste estudo, que assume uma visão sistémica e integrada do conceito de arquivo, que abrange tanto a dimensão patrimonialista como a vertente da gestão (da informação), cujo escopo se caracteriza pela informação enquanto sistema contínuo que se inicia desde logo no momento da produção (Silva, 2019b, p. 43).

Uma visão fraturada do arquivo impossibilita a construção de uma política centralizadora, completa e abrangente, uma vez que não contempla uma parte cada vez mais pertinente para o setor. A exclusão de temáticas relacionadas com Governo Eletrónico e a Modernização Administrativa da política de arquivos pode pecar por resultar numa diminuição da importância da mesma, o que pode pôr em causa o valor da classe profissional, retirando-lhes visibilidade, mas também questões relativas com a transparência das organizações, os direitos dos cidadãos e a organização interna das próprias estruturas:

Em Portugal, a política arquivística em relação aos arquivos da administração central caracteriza-se por uma forte descontinuidade, reveladora de uma fraca consciência política, cívica e científica do seu papel central na construção de uma memória histórica, na eficácia administrativa e nos direitos de acesso à informação dos cidadãos. (Pereira, 2016, p. 14)

A política arquivística deve ser integrada num nível mais abrangente, que é uma Política Nacional de Informação, que permitirá aos arquivos assumir o seu papel fundamental na estratégia de modernização e desenvolvimento do país (Couture, 1998; Silva, 2019b).

Pese embora a base legislativa no âmbito arquivístico tenha alguma produtividade e siga, na sua generalidade, o previsto na literatura, existem questões que se mantêm fora dos seus limites, como a regulamentação relativa à admissão de recursos humanos e à sua qualificação e o desenvolvimento de sistemas normalizados ao nível da organização e descrição da informação, sendo, ainda, fundamental, o rigor concetual. Paralelamente, urge, ainda, a definição de objetivos claros relativamente ao caminho a tomar pela política arquivística portuguesa, de forma que seja possível desenvolver um conjunto de medidas sólido, coerente e articulado com as diferentes facetas do setor.

Nesse seguimento, e com base na análise que aqui se apresenta, conclui-se este estudo com um conjunto de recomendações:

1. *Valorização da classe profissional;*

A intervenção dos profissionais de arquivo na construção de políticas para o setor é fundamental, uma vez que estes são os que melhor conhecem a realidade dos sistemas, ou seja, as suas valências e fragilidades (Couture, 1998; Jardim & Fonseca, 2008).

1.1. Regulamentação das Associações Profissionais e integração das mesmas nos processos de elaboração e implementação de medidas e programas;

1.2. Profissionalização dos arquivos e valorização das carreiras da BAD.

2. *Elaboração de diagnósticos que caracterizem a situação real das estruturas*

2.1. Identificação das necessidades e entropias dos sistemas;

2.2. Avaliação das medidas previamente aplicadas.

3. *Base legislativa*

3.1. Adaptar o conceito de arquivo às novas valências do setor;

3.2. Atualizar a legislação arquivística, adaptando-a à evolução do setor e conferindo-lhe rigor e coerência concetual.

4. *Promoção da investigação na área*

A nível de propostas de investigação futura, propõe-se o alargamento deste estudo

- i. aos Orçamentos de Estado, de forma a analisar a alocação de recursos e a concretização das políticas;
- ii. às orientações, estudos e projetos dos diferentes órgãos gestores, para compreender o seu papel na construção destas medidas e
- iii. a aplicação de um questionário a uma amostra de estruturas de arquivo, como forma de avaliar a implementação das medidas, bem como compreender a visão dos profissionais relativamente ao tema e à forma

como a existência ou inexistência de uma política arquivística afeta o seu trabalho.

Na mesma linha de investigação, considera-se pertinente uma análise comparativa entre a presença dos Museus, das Bibliotecas e dos Arquivos nos planos governamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes

- AMA. (2009a). *Balanço Simplex Autárquico 2008/2009*. Presidência do Conselho de Ministros. <http://historico.simplex.gov.pt/programas.html>
- AMA. (2009b). *Programa Simplex Autárquico 2009/2010*. Presidência do Conselho de Ministros. <http://historico.simplex.gov.pt/programas.html>
- AMA. (2009c). *Simplex'09*. Presidência do Conselho de Ministros. <http://historico.simplex.gov.pt/programas.html>
- AMA. (2010a). *Balanço Simplex Autárquico 2009/2010*. Presidência do Conselho de Ministros. <http://historico.simplex.gov.pt/programas.html>
- AMA. (2010b). *Balanço Simplex'09*. Presidência do Conselho de Ministros. <http://historico.simplex.gov.pt/programas.html>
- AMA. (2010c). *Programa Simplex Autárquico 2010/2011*. Presidência do Conselho de Ministros. <http://historico.simplex.gov.pt/programas.html>
- AMA. (2010d). *Simplex'10*. Presidência do Conselho de Ministros. <http://historico.simplex.gov.pt/programas.html>
- AMA. (2011). *Balanço Simplex Autárquico 2010/2011*. Presidência do Conselho de Ministros. <http://historico.simplex.gov.pt/programas.html>
- DGLAB. (2012). *Regulamento do Programa «Administração Eletrónica e Interoperabilidade Semântica»*.
- DGLAB. (2019). *O que é a Metainformação para a interoperabilidade (MIP) [PAEIS]*. <http://arquivos.dglab.gov.pt/programas-e-projectos/modernizacao-administrativa/macroestrutura-funcional-mef/>

Governo de Portugal. (1976). *Programa do I Governo Constitucional.*

<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc01/programa-do-governo/programa-do-i-governo-constitucional.aspx>

Governo de Portugal. (1978a). *Programa do II Governo Constitucional.*

<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc02/programa-do-governo/programa-do-ii-governo-constitucional.aspx>

Governo de Portugal. (1978b). *Programa do III Governo Constitucional.*

<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc03/programa-do-governo/programa-do-iii-governo-constitucional.aspx>

Governo de Portugal. (1978c). *Programa do IV Governo Constitucional.*

<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc04/programa-do-governo/programa-do-iv-governo-constitucional.aspx>

Governo de Portugal. (1980). *Programa do VI Governo Constitucional.*

<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc06/programa-do-governo/programa-do-vi-governo-constitucional.aspx>

Governo de Portugal. (1981a). *Programa do VII Governo Constitucional.*

<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc07/programa-do-governo/programa-do-vii-governo-constitucional.aspx>

Governo de Portugal. (1981b). *Programa do VIII Governo Constitucional.*

<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc08/programa-do-governo/programa-do-viii-governo-constitucional.aspx>

Governo de Portugal. (1983). *Programa do IX Governo Constitucional.*

<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc09/programa-do-governo/programa-do-ix-governo-constitucional.aspx>

Governo de Portugal. (1985). *Programa do X Governo Constitucional.*

<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc10/programa-do-governo/programa-do-x-governo-constitucional.aspx>

Governo de Portugal. (1987). *Programa do XI Governo Constitucional.*

<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc11/programa-do-governo/programa-do-xi-governo-constitucional.aspx>

Governo de Portugal. (1995). *Programa do XIII Governo Constitucional.*

<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc13/programa-do-governo/programa-do-xiii-governo-constitucional.aspx>

Governo de Portugal. (1999). *Programa do XIV Governo Constitucional.*

<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc14/programa-do-governo/programa-do-xiv-governo-constitucional.aspx>

- Governo de Portugal. (2002). *Programa do XV Governo Constitucional*.
<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc15/programa-do-governo/programa-do-xv-governo-constitucional.aspx>
- Governo de Portugal. (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional*.
<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc17.aspx>
- Governo de Portugal. (2009). *Programa do XVIII Governo Constitucional*.
<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc17.aspx>
- Governo de Portugal. (2011). *Programa do XIX Governo Constitucional*.
<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc17.aspx>
- Governo de Portugal. (2015a). *Programa do XX Governo Constitucional*.
<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx>
- Governo de Portugal. (2015b). *Programa do XXI Governo Constitucional*.
<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx>
- Henriques, C. (2008). *PARAM, Programa de Apoio à Rede de Arquivos Municipais: Relatório de Avaliação*. DGARQ. <http://www.dgarq.gov.pt>
- IAN/TT. (2001). *Programa de Apoio à Rede de Arquivos Municipais (PARAM)*. DGARQ.
- Penteado, P., & Lourenço, A. (2016a). *Avaliação Suprainstitucional da Informação Arquivística (ASIA): Documento metodológico*. DGLAB.

http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2016/03/ASIA_Doc-metodologico2016-03-10.pdf

SEMA. (2008a). *Programa Simplex Autárquico 2008/2009*. Presidência do Conselho de Ministros. <http://historico.simplex.gov.pt/programas.html>

SEMA. (2008b). *Programa Simplex'08*. Presidência do Conselho de Ministros. <http://historico.simplex.gov.pt/programas.html>

SEMA. (2009). *Balanço Simplex'08*. Presidência do Conselho de Ministros. <http://historico.simplex.gov.pt/programas.html>

UCMA. (2006). *SIMPLEX 2006—Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa*. Presidência do Conselho de Ministros. <http://historico.simplex.gov.pt/2006programa/index.html>

UCMA. (2007a). *SIMPLEX - Balanço do Programa 2006*. Presidência do Conselho de Ministros. <http://historico.simplex.gov.pt/programas.html>

UCMA. (2007b). *Simplex—Programa 2007*. Presidência do Conselho de Ministros. <http://historico.simplex.gov.pt/programas.html>

UCMA. (2008). *Balanço Simplex'07*. Presidência do Conselho de Ministros. <http://historico.simplex.gov.pt/programas.html>

UCMA. (2012). *6 anos de SIMPLEX*. Presidência do Conselho de Ministros. <http://historico.simplex.gov.pt/programas.html>

Estudos

Barreiro, F., Berros, M., Romano, C., & Menéndez, W. (2013). *Políticas Públicas. Guía Didáctica*. Montevideo.

- Barros, A., Barbedo, F., Santos, G., Runa, L., Garcia, M., & Penteado, P. (2008). *Rede Portuguesa de Arquivos (RPA): Fundamentos para o seu desenvolvimento e gestão*. DGARQ.
- Bellotto, H. (2014). A situação atual dos arquivos no Brasil. Em *Arquivos: Estudos e reflexões* (p. 477). Editora UFMG.
- Bertalanffy, L. von. (1968). *General System Theory: Foundations, Development, Applications*. George Braziller.
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–44. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Cairo, J. (2015). *Estado Social, Políticas Públicas e Política Social*. ISCSP.
- Cardoso, J. (2018). *Da Reforma Administrativa ao e-government*. Edições Colibri.
- Couture, C. (1993). Legislation archivistique et politiques nationales d'archives. *Archivaria*, 35, 144–152.
- Couture, C. (1998). Rôle et champ d'application de la législation archivistique. *Ciberlegenda*, 1. <http://www.ciberlegenda.uff.br/index.php/revista/article/view/231>
- Fenoglio, N. (2017). Políticas públicas para los archivos municipales en Argentina. Em *Arquivos—Entre tradição e modernidade* (2.^a ed., Vol. 2). Associação de Arquivistas de São Paulo.
- Flick, U. (2009). *An Introduction to Qualitative Research* (4th edition). Sage Publications.
- Fortin, M.-F. (2009a). *Fundamentos e Etapas do Processo de Investigação*. Lusodidacta.
- Fortin, M.-F. (2009b). *O Processo de Investigação: Da concepção à realização* (5.^a ed.). LUSOCIÊNCIAS - Edições Técnicas e Científicas, Lda.

- Given, L. M. (2008). *The Sage Encyclopedia of qualitative research methods* (Vols. 1 e 2). Sage Publications.
- Jardim, J. (2006). Políticas públicas arquivísticas: Princípios, atores e processos. *Arquivo & Administração*, 5(2), 5–16.
- Jardim, J. (2013). A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental. *Liinc em Revista*, 9(2), 383–405.
- Jardim, J. (2015). De que falamos quando falamos em políticas arquivísticas? Percepções sobre políticas arquivísticas no Poder Executivo federa. *Ciência da Informação*, 42(1), 35–49.
- Jardim, J., & Fonseca, O. (2008). Políticas públicas de informação: A (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006). *Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*, 9, 1–17.
- Ketelaar, E. (1985). *Archival and records management legislations and regulations: A RAMP Study with guidelines*. UNESCO.
- Leitão, J. F. (2018). *Modernização Administrativa e Gestão da Qualidade*. Edições Colibri.
- Muller, P., & Surel, Y. (2002). *A análise de políticas públicas*. Editora da Universidade Católica de Pelotas.
- Navarro, A. (2017). Política pública, archivos y legislación. Em *Arquivos, entre tradição e modernidade: Conferências e trabalhos premiados com menção honrosa apresentados no XI Congresso de Arquivologia do Mercosul* (2.^a ed., Vol. 1, pp. 167–177). Associação de Arquivistas de São Paulo.
- Pelletier, J. (1994). COUTURE, Carol et LAJEUNESSE, Marcel. Législations et politiques archivistiques dans le monde. *Documentation et bibliothèques*, 40(2), 108–109. <https://doi.org/10.7202/1033464ar>

- Penteado, P. (2006). A nova arquitetura da Administração Central do Estado e a política pública de arquivos. *Cadernos BAD*, 2, 14–29.
- Penteado, P. (2012, Julho 11). *A MEF no contexto das políticas e programas de interoperabilidade da Administração Pública*. http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2013/11/2012-07-11_MEF_PPenteado.pdf
- Penteado, P., & Lourenço, A. (2016a). *Avaliação Suprainstitucional da Informação Arquivística (ASIA): Documento metodológico*. DGLAB. http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2016/03/ASIA_Doc-metodologico2016-03-10.pdf
- Penteado, P., & Lourenço, A. (2016b). É possível um elefante andar de skate? Avaliação nos arquivos da Administração. *Encontro de Arquivos da Administração Pública. Atas*, 197–205.
- Pereira, M. (2016). O Arquivo Nacional suspendeu as funções de Arquivo do Estado. Reflexões de uma historiadora acerca da política de arquivos. *Encontro de Arquivos da Administração Pública. Atas*, 14–21.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (4ª). Gradiva.
- Garcia, N., & Rodrigues, A. C. (2019). Os arquivos nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: Estudo de identificação das políticas públicas arquivísticas para o acesso à informação. Em *Arquivos Fluminenses no Contexto Iberoamericano* (pp. 243–255). L. E. T. Leite.
- Rodrigues, A. C. (2019). Gestão de documentos, arquivos e acesso à informação: Identificação dos requisitos da transparência administrativa nos municípios do Grande Rio. Em *Arquivos Fluminenses no Contexto Ibero-americano* (pp. 109–125). L. E. T. Leite.

- Rodrigues, A. C., & Vilela, A. B. (2019). Arquivos e transparência administrativa no município de Niterói. Em *Arquivos Fluminenses no Contexto Iberoamericano* (pp. 169–176). L. E. T. Leite.
- Santos, S. (2015). *O Sistema de Informação Arquivística: Casa do Museu Regional da Huíla*. Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- Silva, A. M. da. (2015). Arquivo, biblioteca, museu, sistema de informação: Em busca da clarificação possível... *Cadernos BAD*, 1, 103–124.
- Silva, A. M. da, Ribeiro, F., Ramos, J., & Real, M. L. (1999). *Arquivística: Teoria e prática de uma ciência da informação* (Vol. 1). Edições Afrontamento.
- Silva, C. G. da. (2008). *O papel da arquivística na gestão da qualidade das organizações*. 2º Seminário Nacional de Arquivos, Bibliotecas, Centros de Documentação e Museus, Maputo.
- Silva, C. G. da. (2019a). *Investigação em Ciência da Informação*. Lisboa : Colibri,
- Silva, C. G. da. (2019b). O lugar dos arquivos municipais nas políticas públicas governamentais em Portugal (1976-2018). Em *Arquivos Fluminenses no Contexto Ibero-americano*. L. E. T. Leite.
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20–45.
- Vázquez-Murillo, M. (2008). *Administración de documentos y archivos: Planteos para el siglo XXI* (3.^a ed.). Alfagrama.

APÊNDICE

Apêndice A – Legislação no âmbito dos arquivos (1976-2019)

GOVERNO CONSTITUCIONAL	ANO	LEGISLAÇÃO
I	1976	
	1977	
II	1978	
III	1978	
IV	1978	
	1979	
V	1979	
VI	1980	<ul style="list-style-type: none"> Decreto-Lei n.º 59/80, de 3 de abril – Reestruturação da Secretaria de Estado da Cultura Decreto Regulamentar n.º 34/80, de 2 de agosto - Aprova a Lei Orgânica do Instituto Português do Património Cultural
VII	1981	
VIII	1981	
	1982	<ul style="list-style-type: none"> Decreto-Lei n.º 87/82, de 13 de julho - Extingue o curso de bibliotecário-arquivista da FLUC e cria o curso de especialização em Ciências Documentais
	1983	<ul style="list-style-type: none"> Decreto-Lei n.º 149/83, de 5 de abril - Estabelece o regime jurídico dos Arquivos Distritais e das Bibliotecas Públicas Portaria n.º 448/83, de 19 de abril – Aprova o plano de estudos do curso de especialização em Ciências Documentais Portaria n.º 449/83, de 19 de abril – Estipula a abertura do curso de especialização em Ciências Documentais na FLUL
IX	1983	
	1984	
	1985	<ul style="list-style-type: none"> Lei n.º 13/85, de 6 de julho – Lei do Património Cultural Português Decreto-Lei n.º 424/85, de 22 de outubro – Aprova a orgânica do ANTT Portaria n.º 852/85, de 9 de novembro – Estipula a abertura do curso de especialização em Ciências Documentais na FLUP
X	1985	<ul style="list-style-type: none"> Decreto-Lei n.º 497/85, de 17 de dezembro - Cria o Secretariado para a Modernização Administrativa






	1986	<ul style="list-style-type: none"> Decreto-Lei n.º 203/86, de 23 de julho – define as competências do Secretariado para a Modernização Administrativa Portaria n.º 503/86, de 9 de setembro - Autoriza a microfilmagem de documentação à guarda de arquivo existente nas autarquias locais e serviços municipalizados
	1987	
XI	1987	
	1988	<ul style="list-style-type: none"> Decreto-Lei n.º 152/88, de 29 de abril - Cria o Instituto Português dos Arquivos Decreto-Lei n.º 447/88, de 10 de dezembro - Regula a pré-arquivagem de documentação
	1989	
	1990	
	1991	<ul style="list-style-type: none"> Decreto-Lei n.º 247/91, de 10 de julho - Aprova o estatuto das carreiras de pessoal específicas das áreas de biblioteca e documentação e de arquivo (BAD)
XII	1991	
	1992	<ul style="list-style-type: none"> Decreto-Lei n.º 106-A/92, de 1 de junho - Extingue serviços na área da Cultura, entre os quais o IPA, a Cinemateca Portuguesa e o IPPC Decreto-Lei n.º 106-G/92, de 1 de junho – Aprova a Lei Orgânica dos AN/TT Decreto-Lei n.º 106-D/92, de 1 de junho – Cria a Cinemateca Portuguesa e atribui-lhe competências ao nível do ANIM Decreto-lei n.º 121/92, de 2 de julho - Estabelece os princípios de gestão de documentos relativos a recursos humanos, financeiros e patrimoniais dos serviços da administração direta e indireta do Estado Decreto-Lei n.º 18/92, de 6 de agosto - Autoriza o governo a legislar sobre o regime geral dos arquivos e do património arquivístico
	1993	<ul style="list-style-type: none"> Lei n.º 16/93, de 23 de agosto - Estabelece o regime geral dos arquivos e do património arquivístico Lei n.º 65/93, de 26 de agosto - Regula o acesso aos documentos administrativos
	1994	<ul style="list-style-type: none"> Lei n.º 14/94, de 11 de maio - Altera, por ratificação, o Decreto-Lei n.º 16/93, de 23 de janeiro
	1995	<ul style="list-style-type: none"> Lei n.º 8/95, de 29 de março – Define o regulamento orgânico da CADA e clarifica aspetos relativos ao acesso aos documentos administrativos
XVIII	1995	
	1996	<ul style="list-style-type: none"> Decreto-Lei n.º 42/96, de 7 Maio - Estabelece a Lei Orgânica do Ministério da Cultura (os Arquivos Nacionais/Torre do Tombo são

		substituídos pelo Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo (IAN/TT))
	1997	<ul style="list-style-type: none"> Decreto-Lei n.º 60/97, de 20 de março - Aprova a orgânica do Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo Despacho Conjunto n.º 264/97, de 22 de agosto - Cria um grupo de trabalho com vista ao recenseamento das séries documentais produzidas e recebidas pelas autarquias locais
	1998	<ul style="list-style-type: none"> Resolução do Conselho de Ministros n.º 60/98 - Determina a existência de um endereço de correio eletrónico nos serviços e organismos da Administração Direta e Indireta e regula o valor da correspondência transmitida por esta via
	1999	<ul style="list-style-type: none"> D.L. n.º 135/99, de 22 de abril - Define os princípios gerais e as normas orientadoras do processo de modernização administrativa a que os organismos da Administração devem obedecer Lei n.º 94/99, de 16 de julho – Segunda alteração à LADA Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/99 - Regula a disponibilização, na Internet, de informação detida pela Administração Pública Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de agosto - Aprova o regime jurídico dos documentos eletrónicos e da assinatura digital Decreto-Lei n.º 375/99, de 18 de setembro - Equipara juridicamente a fatura em suporte de papel e a fatura eletrónica
XIV	1999	<ul style="list-style-type: none"> Decreto-Lei. n.º 29/2000, de 13 de março e 16/2000, de 2 de outubro - Prevê a aceitação, em procedimentos administrativos gratuitos, de fotocópias simples de documentos autênticos ou autenticados Decreto-Lei n.º 16/2000, de 2 de outubro - Estabelece as condições de uso da fatura eletrónica
	2000	
	2001	<ul style="list-style-type: none"> Resolução do Conselho de Ministros n.º 138/2001 - Determina as medidas de criação do Portal do Governo e define os respetivos objetivos e regras e manutenção e atualização do mesmo Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro - Estabelece as bases da política e do regime de proteção e valorização do património cultural
	2002	
XV	2002	
	2003	
	2004	<ul style="list-style-type: none"> Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro - Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado

XVI	2004	
	2005	
XVII	2005	<ul style="list-style-type: none"> Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2005 - Estabelece o regime da UCMA, atribuindo-lhe competências em matéria de modernização e simplificação administrativas
	2006	<ul style="list-style-type: none"> Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006 - Aprova o PRACE e inicia a reestruturação do Ministério da Cultura Decreto-Lei n.º 215/2006, de 27 de outubro - Extingue o IAN/TT, substituindo-o pela Direção-Geral dos Arquivos (DGARQ)
	2007	<ul style="list-style-type: none"> Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto - Regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização e revoga a Lei n.º 65/93, de 26 de agosto, relativa ao acesso aos documentos administrativos Portaria n.º 372/2007 - Completa as atribuições da DGARQ
	2008	<ul style="list-style-type: none"> Decreto-lei n.º 121/2008, de 11 de julho - Estipula a transição de carreiras no âmbito dos arquivos e bibliotecas para carreiras gerais
	2009	<ul style="list-style-type: none"> Decreto-Lei n.º 88/2009, de 9 de abril - Procede a alterações aos Decretos 290-D/99 (regime jurídico dos documentos eletrónicos) e 116-A/2006 (sistema de certificação eletrónica do Estado)
XVIII	2009	
	2010	
	2011	
XIX	2011	<ul style="list-style-type: none"> Lei n.º 36/2011, de 21 de junho - Estabelece a adoção de normas abertas nos sistemas informáticos do Estado Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro – insere as estruturas do extinto Ministério da Cultura na Presidência do Conselho de Ministros
	2012	<ul style="list-style-type: none"> Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2012 - Aprova o plano global estratégico de racionalização e redução de custos com as TIC na Administração Pública Decreto-Lei n.º 103/2012, de 16 de maio – Aprova a orgânica da DGLAB Portaria n.º 192/2012, de 19 de junho - Estabelece a estrutura nuclear da DGLAB Despacho n.º 9339/2012 - Cria as unidades flexíveis da DGLAB e define as suas competências Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2012 – Aprova, no seguimento da Lei n.º 36/2011, o Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital

	2013	<ul style="list-style-type: none"> Resolução da Assembleia da República n.º 150/2013 - Recomenda ao Governo a proteção dos documentos sonoros que sejam considerados parte do património cultural português
	2014	<ul style="list-style-type: none"> Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio - Especifica as medidas de simplificação e modernização administrativa Decreto-Lei n.º 74/2014, de 13 de maio - Estabelece a prestação digital de serviços públicos como regra de atendimento na Administração
	2015	<ul style="list-style-type: none"> Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2015 - Determina a adoção preferencial da Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública (iAP) na troca de informação entre serviços e organismos da Administração Despacho n.º 6852/2015 - Define um Regulamento de Produção de Documentos, que estipula as condições e modalidades de reprodução da documentação à guarda dos arquivos dependentes da DGLAB Resolução da Assembleia da República n.º 98/2015 - recomenda ao Governo a salvaguarda do acervo documental do Fundo de Defesa Militar do Ultramar, a criação de um arquivo sobre Camarate e a sua digitalização e disponibilização em linha, no sítio do Parlamento
XX	2015	
XXI	2015	
	2016	<ul style="list-style-type: none"> Lei n.º 26/2016 de 22 de agosto - Define o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, procedendo a alterações ao artigo 17º do Decreto-Lei n.º 16/1993 de 23 de janeiro, respeitante à comunicação do património arquivístico
	2017	
	2018	<ul style="list-style-type: none"> Resolução da Assembleia da República n.º 79/2018 - Recomenda ao Governo a criação de um Arquivo Sonoro Nacional Resolução da Assembleia da República n.º 209/2018 - Recomenda ao Governo o reforço do financiamento do ANIM - Arquivo Nacional das Imagens em Movimento
	2019	

Legenda:

 PSD  Independente  Coligação à direita
 Bloco Central  PS