

GESTÃO DE DOCUMENTOS DE ARQUIVO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL

EXPERIÊNCIA E DESAFIOS

RECORDS MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION IN PORTUGAL

EXPERIENCE AND CHALLENGES

PEDRO PENTEADO | Diretor de Serviços de Arquivística e Normalização na Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas (DGLAB), Portugal; assistente convidado e investigador integrado do Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa; doutorando em Documentação na Universidade de Alcalá de Henares (Espanha).

RESUMO

Este artigo apresenta os principais resultados da experiência portuguesa de gestão de documentos de arquivo na administração central e local, na última década, salientando a perspectiva e a estratégia do organismo de coordenação da política nacional de arquivos. Destaca também os principais desafios que se colocam à melhoria da gestão da informação pública, numa administração em mudança.

Palavras-chave: administração pública; gestão de documentos; sistema de arquivo.

ABSTRACT

This article presents the main results of the Portuguese experience with records management in the central and local administration during the last decade, with special emphasis on the perspective and strategy of the institution that coordinates national archival policy. It also highlights the main challenges facing the improvement of management of public information in a changing public administration.

Keywords: public administration; records management; archival system.

RESUMEN

El artículo presenta los principales resultados de la experiencia portuguesa de gestión de documentos en la administración central y local, en la última década, subrayando la perspectiva y la estrategia del órgano de coordinación de la política nacional de archivos. Por último, pone de relieve los principales retos para mejorar la gestión de la información pública, en un contexto cambiante de la Administración.

Palabras clave: administración pública; gestión de documentos; sistema de gestión de documentos.

O INÍCIO DE UMA MUDANÇA DE PARADIGMA

Há dez anos, iniciava-se em Portugal o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (Prace). Este Programa procurava implementar uma redução das estruturas do Estado; novos métodos de gestão pública orientados para a concretização de objetivos e a avaliação de desempenho; um aumento da eficiência e economia de recursos públicos através de uma melhor utilização das tecnologias da informação; simplificação de processos e redução da burocracia; aumento da transparência administrativa e da disponibilização da informação pública; a possibilidade de transferência de serviços públicos para terceiros e uma orientação progressiva para a criação de serviços partilhados em torno das funções comuns dos organismos. Na criação desses serviços, merecia destaque a atribuição de competências transversais às secretarias-gerais dos ministérios, incluindo o domínio da gestão de documentos de arquivo.

Com efeito, o Prace, definido pela resolução do Conselho de Ministros (RCM) n. 124/2005, de 4 de agosto, transferia, em geral, para as secretarias-gerais, a partir de outubro do ano seguinte, a necessidade de promover “boas práticas de gestão de documentos” no seu âmbito de atuação, bem como a responsabilidade de, nos seus “arquivos centrais”, proceder à “recolha, tratamento, conservação e comunicação dos arquivos que deix[ass]em de ser de uso corrente por parte dos organismos produtores”.

Na perspectiva do organismo de coordenação da política nacional de arquivos (OC), então designado Direção-Geral de Arquivos (D GARQ), tal deveria implicar que as secretarias-gerais possuíssem “suficientes estruturas e meios”, incluindo pessoal especializado, para poderem conduzir e implantar políticas transversais de gestão integrada de arquivos, bem como efetuar a coordenação geral dos sistemas de arquivo, no âmbito ministerial, em articulação com a D GARQ. Nesse enquadramento, deveriam assegurar funções de planeamento estratégico, definindo prioridades de atuação com as direções-gerais e outros organismos dos respectivos ministérios (por exemplo, ao nível do estabelecimento de portarias de gestão de documentos – PGD’s). Deveria também competir-lhes, entre outros aspectos, o apoio técnico aos referidos organismos e a promoção de instrumentos para a interoperabilidade entre sistemas de informação governamentais (Penteado, 2006, p. 19).

Tratava-se de uma mudança de paradigma na Administração Central do Estado (ACE), que pretendia alterar o modelo custodial anterior, centrado na “transferência de responsabilidades de gestão, entre diferentes setores da Administração”, na fase final do ciclo de vida dos documentos, para uma “rede de arquivos históricos públicos dependentes do Ministério da Cultura” (sob a tutela direta do organismo de coordenação), com a conseqüente desresponsabilização dos produtores dos arquivos, que não investiam suficientemente em boas práticas de gestão documental (Lacerda; Henriques; Salgado, 2005).

Esta desresponsabilização tinha sido sublinhada pelo *Diagnóstico aos arquivos intermédios da administração central*, realizado alguns anos antes. Este tinha permitido verificar que em 74% dos organismos a documentação de conservação permanente, parte datada do século XVIII, não tinha sido transferida para arquivo histórico e que, no cômputo geral, existiam

na sua posse, principalmente na região de Lisboa, mais de 681 km de documentação, produzida e acumulada por uma administração burocrática e pouco eficiente, a maior parte por identificar e avaliar, praticamente inacessível (Santos; Pereira, 2003). O *Diagnóstico* permitiu ainda evidenciar um conjunto de práticas deficitárias na gestão da informação arquivística, que era necessário alterar rapidamente. Entre elas figurava a diminuta utilização de planos de classificação (apenas 4% dos casos), de tabelas de seleção (11%) e de instrumentos de controle das transferências, bem como fracos níveis de digitalização de documentos, numa administração pública com poucos arquivistas (Penteado, 2005).

ESTRATÉGIAS DO ORGANISMO DE COORDENAÇÃO PARA PROMOVER A QUALIDADE DOS SISTEMAS DE ARQUIVO

Diante dos problemas diagnosticados, a DGARQ procurou avançar com um programa de desenvolvimento dos arquivos da ACE, devidamente financiado, que permitisse ultrapassá-los (Penteado, 2005). Em razão da impossibilidade de concretizá-lo, o organismo procurou centrar a sua atuação na qualificação dos sistemas de arquivo públicos, principalmente com base nos seguintes eixos:

Eixo I. Definição de políticas e planos nacionais e participação em programas de apoio dos arquivos. Para este efeito, realizou vários estudos com o objetivo de proceder à renovação da legislação arquivística portuguesa e à superação das suas lacunas e incoerências, de acordo com as principais tendências e normativos internacionais neste domínio. Um deles, elaborado em 2012 no âmbito dos trabalhos da Rede Interministerial de Tecnologias de Informação e Comunicação, intitulava-se “Recomendações para uma gestão da informação responsável e valorizada”. Tratava-se de uma proposta de resolução do Conselho de Ministros (RCM) para garantir requisitos obrigatórios de qualidade e fidedignidade dos sistemas de arquivo dos organismos públicos, de acordo com as normas da família ISO 30300:2011 – Management for records, a norma portuguesa NP 4438.1-2:2005, o Model Requirements for the Management of Electronic Records (MoReq 2010), a ISO 14721:2003 – Space data and information transfer systems – reference model, e, ainda, instrumentos facilitadores da gestão de documentos de arquivo e da interoperabilidade semântica, promovidos pela DGARQ, como a Metainformação para a interoperabilidade (MIP) e a Macroestrutura funcional (MEF), a que nos referiremos adiante. Incluía uma proposta de modelo de maturidade a desenvolver pelo OC e a obrigatoriedade dos organismos atingirem um patamar intermédio no período de quatro anos.

Nenhum desses estudos promovendo a modernização da Administração no setor da informação e dos arquivos viria a ter desenvolvimento legislativo e a ser publicado.

Nesta fase, foram ainda geradas políticas específicas, como a de preservação de património arquivístico digital, centrado no “Repositório de objetos digitais autênticos” (Roda), concebido com base no modelo Oais (Open archival information system, da ISO 14721), para poder funcionar como arquivo nacional digital. Foi também criada uma política de aquisição de património arquivístico em suporte analógico, para os arquivos dependentes da DGARQ,

que permitiu clarificar o campo de atuação das secretarias-gerais e outras entidades públicas, a este nível.

Merece ainda destaque o papel da DGARQ no acompanhamento de um programa de financiamento alternativo ao Programa de Apoio à Rede de Arquivos Municipais (Param), decisivo na qualificação destes arquivos após 1997. O novo programa, enquadrado no Quadro de Referência Estratégico Nacional – Rede de Equipamentos Culturais (QREN-REC), orientado para a criação, instalação, conservação e divulgação de património arquivístico, principalmente ao nível municipal, permitiu renovar as infraestruturas desses arquivos, sobretudo no norte do país.

Eixo II. Promoção de normas, orientações e instrumentos técnicos. Neste âmbito, a DGARQ promoveu, em primeiro lugar, a aplicação de referenciais críticos para a construção de sistemas de arquivo fidedignos nos organismos públicos, principalmente a norma portuguesa NP 4438-1.2:2005 – Gestão de documentos de arquivo (tradução da ISO 15489) e o MoReq, que divulgou amplamente nas múltiplas consultorias e formações que realizou. Para reforçar essa iniciativa, procedeu à elaboração de traduções de obras e documentos técnicos de apoio a estes referenciais, de que são exemplos a publicação em português do estudo *Electronic Records: a workbook for archivists*, do International Council of Archives (ICA), devidamente articulado com a ISO 15489, e o *Guia para a elaboração de cadernos de encargos e avaliação de software para sistemas eletrónicos de gestão de arquivo*, de acordo com as especificações do MoReq.

A DGARQ procedeu ainda ao desenvolvimento de documentos facilitadores do registo e classificação da informação existente nesses sistemas, tendo avançado com a elaboração do esquema Metainformação para a interoperabilidade (MIP), que integra um conjunto de 17 elementos de metainformação descritiva de recursos informativos, baseado em várias normas e documentos internacionais (ex.: Dublin Core/ISO 15836-2009, ISO 23081-1:2006, MoReq, ISAD(G) etc.). Alguns desses elementos eram de utilização obrigatória, como o código de classificação. Para facilitar o seu preenchimento uniforme e a interoperabilidade a este nível, produziu ainda a Macroestrutura funcional (MEF), uma estrutura semântica para a classificação de documentos produzidos pelos organismos da Administração, com dois níveis superiores, correspondentes a funções do Estado e suas subdivisões, organizada de acordo com um modelo hierárquico e concebida para servir de quadro de apoio à elaboração de planos de classificação funcionais, no setor público. Para promover o uso articulado do MIP e da MEF, criou um programa de apoio intitulado Administração Eletrónica e Interoperabilidade Semântica (Paeis), que conta atualmente com cerca de setenta entidades aderentes (Lourenço; Penteadó, 2014).

Para facilitar a elaboração e aplicação das tabelas de seleção nos sistemas de arquivo, incluindo nos SEGA's, a DGARQ atualizou as anteriores orientações para a produção de portarias de gestão de documentos (PGD's) e de relatórios de avaliação de documentação acumulada. Colocadas à disposição das entidades da Administração, elas permitiram clarificar em que contexto se usavam estes dois instrumentos, acentuar a necessidade das tabelas de seleção se reportarem à documentação classificada e sublinhar a obrigação de se inclui-

rem, nos regulamentos das PGD's, referências à publicação de planos de preservação digital (PPD's) nos casos em que os organismos necessitavam de conservar informação digital por períodos superiores a sete anos. Sobre estes, a DGARQ viria a produzir a "Recomendações para a produção de planos de preservação digital".

Ao nível da descrição, particularmente importante no caso da documentação de conservação permanente, a DGARQ lançou em 2007 a segunda edição das *Orientações para a descrição arquivística* (ODA), com três partes. A primeira, destinada a orientar a descrição de documentos, numa adaptação ao contexto nacional da norma ISAD(G), do ICA. A segunda e terceira partes foram destinadas à descrição de autoridades arquivísticas e à escolha e construção de pontos de acesso normalizados, de acordo com a norma ISAAR (CPF), da mesma entidade.

Nesta fase, o organismo de coordenação viria ainda a elaborar um conjunto de "Orientações para a gestão de documentos de arquivo no contexto de uma reestruturação da Administração Central do Estado", visando apoiar as situações arquivísticas decorrentes do Prace ou de programas similares, como o Premac – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (2011), o que se lhe sucedeu.

Eixo III. Desenvolvimento de ações especiais de supervisão. A partir de 2008, pela primeira vez, o organismo de coordenação obteve competências para o desenvolvimento de auditorias a sistemas de arquivo. Nesse enquadramento, estabeleceu programas anuais, com metodologia baseada na ISO 19011:2011 e outros referenciais internacionais, tendo sido realizadas, até o momento, mais de sessenta auditorias a entidades da Administração Pública (AP), que lhes permitiram proceder à correção de não conformidades com a lei em vigor, bem como à adoção das recomendações efetuadas, consoante as estratégias e recursos organizacionais.

Em 2012, lançou ainda um conjunto de visitas técnicas, acompanhadas pelas secretarias-gerais, vocacionadas para a identificação de constrangimentos ou práticas deficitárias na aplicação de instrumentos de gestão de documentos e sua correção. Foram desenvolvidas, até o momento, cerca de meia centena.

Eixo IV. Promoção do acesso integrado à informação arquivística. Merece destaque, a este nível, a criação, pela DGARQ, da Rede Portuguesa de Arquivos (RPA), que reúne entidades que pretendem disponibilizar informação arquivística através do Portal Português de Arquivos (PPA), majoritariamente provenientes da Administração. Para o efeito, devem respeitar um conjunto de requisitos técnicos que implicam a qualificação dos respectivos sistemas de arquivo. Com efeito, de acordo com o modelo em vigor, para aderir e pertencer à Rede, os organismos devem ter os seus registos de descrição de acordo com as normas ISAD(G) 2, EAD, ISAAR (CPF), EAC 2 e com o protocolo OAI-PMH. O modelo lógico da Rede recomenda ainda a aplicação de outros normativos pelas entidades aderentes, nomeadamente ao nível da gestão de documentos, devidamente articulados com os acima descritos.

As possibilidades de acesso integrado à informação foram alargadas com a abertura ao público do Ficheiro Nacional de Autoridades Arquivísticas (FNAA), que permite a recuperação das descrições de produtores/detentores de arquivos e a sua ligação às descrições dos seus documentos, via PPA. O Ficheiro tem ainda a vantagem de permitir aos organismos da

Administração colaborarem com o OC, remetendo propostas de registros de autoridade de produtores, bem como de utilizar informação existente no FNAA para a normalização de registros e metainformação dos seus sistemas de arquivo.

Eixo V. Elaboração de diagnósticos da situação dos arquivos da Administração para melhoria contínua da estratégia. Neste enquadramento, o primeiro diagnóstico desenvolvido pela DGARQ realizou-se em 2010, na Administração Central do Estado, e pretendeu atualizar os dados anteriormente recolhidos e, principalmente, avaliar o grau de cumprimento do modelo que atribuía maiores responsabilidades às secretarias-gerais (SG's) na gestão de documentos ministerial. Nesse sentido, permitiu constar que estas entidades apresentavam melhores indicadores que a generalidade da restante ACE (mais arquivistas, existência de PGD em 72% de casos etc.) e começavam a promover projetos transversais de elaboração ou aplicação de instrumentos de gestão de documentos (planos de classificação, tabelas de seleção e PPD's). Contudo, mantinham-se na ACE os elevados níveis de documentação acumulada (608 km), muita por tratar. Acrescia o fato da maior parte da documentação ainda se manter junto a seus produtores (86%), por tratar, armazenada em espaços majoritariamente sem condições adequadas, não transitando para os arquivos centrais das secretarias-gerais, o que revelava o fracasso de um dos pilares centrais do modelo proposto pelo Prace (Penteado; Barros; Lourenço, 2010).

Eixo VI. Aprofundamento de soluções e instrumentos transversais de gestão de documentos. Trata-se de uma estratégia desenvolvida particularmente nos últimos anos, com destaque, em primeiro lugar, para a extensão da MEF à Administração Local (AL), o que permitiu a realização de um Plano de Classificação de Informação Arquivística específico para as entidades deste universo.

Foi também desenvolvido um projeto cooperativo, de natureza incremental, que permitiu a identificação e descrição dos processos de negócio transversais à ACE e à AL, publicados numa lista consolidada de terceiros níveis para planos de classificação (PC) harmonizados e conformes à MEF, passível de ser utilizado nos diferentes PC's da Administração, alargando assim o alcance da interoperabilidade semântica e o nível de normalização alcançado naqueles instrumentos (Lourenço; Penteado, 2014).

Em articulação com este produto, o OC procedeu, em 2015, ao lançamento do Projeto Asia – Avaliação Suprainstitucional da Informação Arquivística. A partir da lista harmonizada dos processos de negócio da Administração e da informação produzida nesse contexto, o projeto procura determinar os seus prazos de conservação e destino final, procedendo à sua avaliação. Pretende-se que o projeto contribua para a publicação de mais portarias de gestão de documentos, preferencialmente de natureza transversal (ministeriais ou por comunidades de interesses).

Mais recentemente, o organismo de coordenação tem desenvolvido parcerias estratégicas para o desenvolvimento de soluções de gestão de documentos e de interoperabilidade na AP, como a colaboração com o projeto que a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (Espap) tem neste domínio, para construir, nos próximos anos, uma plataforma transversal de gestão de processos e arquivo eletrónico, com os requisi-

tos e referenciais definidos arquivisticamente (incluindo o MIP e a MEF) e as boas práticas internacionais. Uma referência ainda à colaboração com a AMA, atualmente em curso, com vista à definição articulada de requisitos de metainformação necessários para a arquitetura informacional inerente à plataforma central de interoperabilidade na Administração Pública (iAP).

A SITUAÇÃO DOS ARQUIVOS DA ADMINISTRAÇÃO

Para fazer frente às centenas de quilômetros de documentação acumulada, bem como à insuficiência do processo de desmaterialização, o atual governo incluiu no “Plano global estratégico de racionalização e redução de custos nas tecnologias de informação e comunicação” (Plano TIC) e na RCM n. 12/2012 uma medida com vista à “deslocalização dos diferentes arquivos em papel das várias instituições públicas para uma única localização numa zona de baixo custo imobiliário”, intitulada Central Eletrônica de Arquivos do Estado, cuja coordenação foi atribuída obrigatoriamente ao organismo de coordenação, em articulação com a AMA.

A medida, de execução limitada, teve, contudo, a vantagem de permitir, no cumprimento da primeira etapa dos trabalhos, a realização em 2012-2013 de um extenso diagnóstico que nos permitiu ter uma perspectiva atual da situação arquivística do Estado. Entre outros aspectos, foi possível apurar:

a) Na maior parte das entidades, ausência de formalização de políticas e responsabilidades sobre o receptivo sistema de arquivo (exceção para as entidades com regulamentos arquivísticos ou similares, principalmente SG’s e municípios). Ainda na maior parte destas entidades, constatou-se a inexistência de um serviço coordenador do referido sistema e que cada unidade orgânica é diretamente responsável pela documentação à sua guarda, dificultando assim a aplicação normalizada de políticas e instrumentos de gestão documental.

b) Escassa dotação de recursos humanos afetos aos sistemas de arquivo (média geral de um técnico superior para cada três entidades, embora esta seja superior nas SG’s e nos municípios, atendendo a que 65% destes organismos possuem arquivistas).

c) Entre os projetos em curso que podem implicar uma melhor gestão da informação arquivística estão, em primeiro lugar, os referentes à implementação de sistemas de informação eletrônicos das áreas de suporte ou de negócio, sobretudo em quase todos os municípios e nos ORG. Nestes últimos, constata-se mesmo uma fraca aposta em SEGA’s. Em segundo lugar, estão os projetos de avaliação de documentação acumulada, existentes em todas SG’s e em 57% dos municípios, que se apresentam como um contributo importante para a redução deste problema. O número de projetos relativos à produção de instrumentos de gestão da documentação corrente (planos de classificação e tabelas de seleção) é diminuto, salientando-se, contudo, o incremento da quantidade daqueles que utilizam a MEF na elaboração dos referidos planos. Em contraste, constata-se a existência de um número considerável de projetos de descrição e/ou digitalização de documentação de uso não corrente, para acesso ao patrimônio arquivístico, principalmente nas SG’s.

d) No que diz respeito à aplicação de referenciais orientados ao controle de documentos nos sistemas e à interoperabilidade semântica, salienta-se o desconhecimento do MIP, utilizado somente em 1% das entidades.

e) Ao nível da aplicação de instrumentos de gestão de documentos, constata-se que grande parte das entidades inquiridas não usa instrumentos para a gestão de documentos de arquivo, como planos de classificação e tabelas de seleção, favorecendo a acumulação documental. Mesmo quando as entidades usam SEGA's (principalmente as SG's e os municípios), frequentemente a documentação não se encontra organizada em termos arquivísticos (classificada e inserida nas respectivas agregações), criando dificuldades à aplicação dos instrumentos de avaliação/eliminação e à preservação digital. Em relação às tabelas de seleção, orientadas quase exclusivamente para documentos analógicos, além de terem aplicação reduzida, são frequentemente desconhecidas pelas entidades a que se destinam (caso das escolas e das juntas de freguesia, na administração local). Por esse motivo, não é de estranhar que entre 2010 e 2011 apenas 1% da documentação armazenada tenha sido eliminada na ACE e 8% nos ORG. Verifica-se também que poucos organismos possuem o respectivo plano de preservação digital.

Constata-se ainda que a maior parte das entidades (61%) mantém a documentação nos seus repositórios, embora se tenham realizado muitas transferências internas, devido às reestruturações da AP e à concentração de locais de trabalho. Na ACE, transfere-se mais documentação do que aquela que se elimina (626 km contra 81 km, em 2010-2011), verificando-se níveis insuficientes de controle e registro formal destas operações, através de guias de remessa ou autos de eliminação, sobretudo nos ORG.

f) Níveis de desmaterialização dos processos de negócio insuficientes, coexistindo documentos eletrônicos e em papel (mesmo quando são digitalizados e capturados em SEGA's). A produção de documentos em papel ainda é bastante elevada (por exemplo, média por ano de seis milhões para a administração local).

g) Existência de, pelo menos, 2.330 km de documentação de arquivo em suporte analógico, armazenada e controlada diretamente pelas entidades respondentes (1.588 dos quais na ACE, 372 na AL e 370 no SPE). Na ACE, as SG's têm 70 km de documentação sob sua guarda direta, a maioria de uso não corrente (mais de 60%). Cerca de 5% (11 km) de toda esta documentação não se encontra instalada (as SG's, por exemplo, têm 1/5 da que está sob sua responsabilidade, nesta situação). O total de documentação identificada nos diagnósticos que se encontra acumulada, por tratar, na ACE é superior a 228 Km (34,5% dos quais nas SG's).

h) Grande dispersão dos arquivos por inúmeros edifícios e predomínio de espaços de armazenamento pouco qualificados, majoritariamente com aproveitamento de locais sem condições para uma correta conservação da documentação (27% deles, na ACE, apresentam risco de infiltrações/inundações). O espaço de armazenamento ainda disponível, na ACE, é escasso (apenas 9%). A maioria desses espaços situa-se fora da área metropolitana de Lisboa. Contudo, no caso das SG's, constatou-se uma predominância pela sua localização no concelho de Lisboa.

i) Existência de documentação armazenada em entidades externas à Administração, proveniente, sobretudo, da ACE (mais de 49 km; 12 dos quais das SG's) e do SPE (mais de 73 km), nem sempre devidamente tratada.

j) Produção de registros de descrição de documentação de uso não corrente (mais de 28 milhões de registros, estando mais de 60% disponíveis online) e de imagens digitais (mais de 47 milhões, estando apenas 40% online).

DESAFIOS PARA A GESTÃO DA INFORMAÇÃO EM UMA ADMINISTRAÇÃO EM MUDANÇA

Portugal confronta-se nos últimos anos com uma crise financeira acentuada e com a implementação de medidas de redução da despesa pública. Nesse sentido, o governo pretende implementar um novo modelo de administração, que designa de pós-burocrática, apostando num aumento da digitalização dos serviços públicos, na simplificação de procedimentos, com destaque para a dispensa da apresentação de documentos que a AP já possui (princípio *only once*) e na sua partilha entre os organismos públicos. O seu programa de intervenção acentua ainda a necessidade de celeridade da resposta ao cidadão e às empresas, consagrado no novo Código de Procedimento Administrativo, bem como um governo mais aberto e transparente, que consiga tratar e disponibilizar enormes quantidades de dados e informação em tempo real, independentemente de onde ela se encontre armazenada. Muitos desses dados e informação, se disponibilizados pelo Estado, podem ser reutilizados por terceiros, favorecendo o aparecimento de um conjunto de produtos e serviços informacionais e a economia do país.

A construção deste tipo de Estado obriga a existência de processos mais eficientes e o uso rentável de tecnologias adequadas (em alguns casos, pode mesmo implicar soluções de *business intelligence*). Mas obriga também uma maior organização e controle da informação desmaterializada existente nos repositórios da AP, bem como o aumento de interoperabilidade entre sistemas de informação e de cooperação entre as entidades públicas, o que por si só constituem desafios relevantes, logo à partida, sobretudo numa conjuntura de restrições orçamentais e de enormes passivos em termos de cultura administrativa e de boas práticas arquivísticas, como os que referimos neste artigo.

Nesse contexto, são muitos os desafios que se colocam no sentido de melhorar a gestão da informação arquivística na Administração Pública. De entre eles, destacamos os seguintes:

1. Renovação da legislação com vista à definição de um modelo de governação da informação arquivística e a uma maior qualificação dos sistemas de arquivo dos organismos públicos. Deve identificar requisitos obrigatórios para os referidos sistemas, como seja a existência de políticas e responsabilidades claras sobre a sua gestão, de acordo com as normas da família ISO 30300. Nesse sentido, deve também garantir a existência de uma estrutura/serviço especializado para a coordenação desses sistemas (principalmente nas SG's) ou, no mínimo, a presença de um responsável pela gestão da informação arquivística nas entidades públicas. A legislação em causa deve ainda permitir o reforço do papel dos arquivistas, o aumento do número de técnicos da Administração com formação nesta área (por exemplo,

através de reconversão profissional), bem como a existência de outros recursos necessários ao bom funcionamento dos sistemas de arquivo públicos e a implementação de processos e instrumentos de gestão da informação adequados, de acordo com normativos e boas práticas neste domínio. Alguns desses instrumentos, como o plano de classificação, a tabela de seleção e respectivos formulários de controle de aplicação (guia de remessa, auto de eliminação etc.), bem como o plano de preservação digital para a documentação com prazo de conservação superior a sete anos, devem ser de uso obrigatório. Devem também sê-lo determinados referenciais promovidos pelo OC, fundamentais para a interoperabilidade semântica e para a elaboração desses instrumentos, como o MIP e a MEF. A legislação em referência deve ainda implicar o cumprimento de patamares mínimos de maturidade, no período de uma legislatura. Deve, ainda, contemplar mecanismos sancionatórios para os gestores que não a cumpram e mantenham patrimônio arquivístico em risco.

Ainda ao nível legislativo, é fundamental avançar com medidas que permitam maiores índices de desmaterialização da atividade dos organismos públicos, a boa gestão de documentos eletrônicos e a persistência dos seus conteúdos probatórios a longo prazo. Nesse sentido, considera-se prioritária a definição de medidas que definam a obrigatoriedade de depositar em repositórios certificados (modelo Oais) os documentos com assinatura digital, cuja conservação seja necessária garantir por prazos superiores à validade daquela. Devem ser reconhecidos, para efeitos probatórios, todos os documentos autênticos que se encontrem nesses repositórios, os quais devem ser auditáveis, de acordo com a norma ISO 16363:2012.

2. Reforço das atribuições e dos meios do organismo de coordenação do sistema arquivístico nacional, permitindo-lhe uma atuação consistente, que propicie o apoio à gestão da informação e dos arquivos da Administração e garanta o desenvolvimento dos repositórios de memória arquivística do país sob sua responsabilidade – o ANTT, o Centro Português de Fotografia e os arquivos distritais. Ao mesmo tempo, deve permitir a continuidade ou o desenvolvimento de projetos fundamentais para a AP, na área da preservação digital ou da promoção do acesso integrado à informação, como, por exemplo, a reativação do Projeto Roda ou do Portal Português de Arquivos.

3. Reforço das atribuições e dos meios das secretarias-gerais na área da gestão de documentos de modo a que possam garantir a sua atuação, quer no que diz respeito ao apoio aos organismos ministeriais, quer na recolha, tratamento e comunicação da documentação de uso não corrente, com prioridade para a que provém de organismos que tenham patrimônio arquivístico em risco e/ou que tenham sido objeto de reestruturação. A recolha deve ser realizada em arquivos centrais adequados, de acordo com boas práticas e normas (ex.: ISO 11799:2003), dentro dos modelos de gestão de custos mais aceitáveis. A sedimentação deste tipo de práticas poderá criar condições para, numa fase posterior, se desenvolverem soluções mais econômicas e, eventualmente, mais centralizadas.

Um modelo similar deve ser estudado para o caso municipal, analisando até que ponto as câmaras podem assumir funções de qualificação da gestão de documentos das entidades públicas e privadas na sua área de atuação, bem como de salvaguarda e valorização do seu patrimônio arquivístico.

Ambos os casos deveriam ser apoiados por programas específicos de financiamento.

4. Desenvolvimento ou tradução de normas e produção de orientações técnicas pelo OC que permitam responder a novos problemas, como a *cloud computing*, reduzindo a mitigação dos riscos que lhe estão associados e aumentando a segurança nos casos de colocação da informação pública na “nuvem” (para documentos e registros sem classificação restrita de acesso).

5. Implementação de normas e boas práticas nos sistemas de arquivos públicos, de acordo com orientações do OC, de modo a garantir, entre outras, a existência de sistemas de arquivo fidedignos, segundo a NP 4438, bem como sistemas de informação eletrônicos que cumpram requisitos estabelecidos pelo MoReq 2010. Nesse sentido, devem garantir a produção de metainformação suficiente para rastrear e evidenciar as principais ações desenvolvidas sobre os documentos (ex.: captura, classificação, avaliação e eliminação, transferência etc.). No caso dos SEGA's, estes devem incorporar obrigatoriamente plano de classificação e tabela de seleção atualizada.

6. Aposta no desenvolvimento de soluções transversais que facilitem a aplicação de instrumentos de gestão de documentos na AP. Consideramos que seria de grande utilidade a criação, pelo organismo de coordenação, de uma plataforma que permitisse disponibilizar produtos e serviços nesta área, como, por exemplo, um serviço central de classificação, suprainstitucional, em consonância com os requisitos do MoReq 2010, a partir dos conteúdos da lista de terceiros níveis, passível de utilização pelos diferentes sistemas de informação da Administração. Poderia disponibilizar também os resultados do Projeto Asia, agilizando o processo de avaliação, seleção e eliminação de documentos nas entidades públicas.

7. Desenvolvimento de projetos de avaliação das grandes quantidades de documentação acumulada na AP, se possível apoiados por programas de financiamento específicos, com vista à sua redução, à libertação de espaços de armazenamento, à diminuição de custos e à produção de instrumentos de acesso.

8. Implementação de um programa de administração aberta, dentro do enquadramento legal em vigor, que estimule o acesso aos arquivos e registros administrativos e o crescimento da quantidade de dados públicos organizados, abertos e disponibilizados em portais específicos, preferencialmente em formatos compreensíveis por máquina, para poderem ser compartilhados e reutilizados, através de tecnologias da web semântica, fornecendo novos produtos e serviços de valor informacional e econômico acrescido.

9. Aumento dos níveis de tratamento e disponibilização da documentação de conservação permanente, com vista ao crescimento de recursos digitais acessíveis no Portal Português de Arquivos, que deve constituir o meio preferencial de difusão do património arquivístico à guarda das entidades da Administração, pelo potencial que oferece à disponibilização de conteúdos (imagens e descrições) na Internet, e pela sua ligação a portais internacionais de referência, como o Archives Portal Europe e o Europeana.

10. Reforço das ações regulares de auditoria e monitorização dos sistemas de arquivo da AP, com vista ao apuramento de desconformidades e à sua melhoria contínua, bem como à

sua certificação, dentro do enquadramento das normas, referenciais e modelos de maturidade anteriormente referidos.

11. Desenvolvimento de projetos de investigação que envolvam o OC, as universidades e outras entidades da AP, aproveitando financiamentos europeus (através do acordo “Portugal 2020”), com vista ao desenvolvimento de soluções que permitam implementar práticas eficientes e rentáveis de gestão da informação pública. Nesse sentido, deve ser dada prioridade a projetos estratégicos para a AP, como a classificação automática de emails e outros documentos capturados nos SEGA's ou o desenvolvimento de repositórios orientados para a ingestão, preservação e acesso dos diversos tipos de património digital público.

Estamos convictos que a concretização de alguns dos atuais grandes desafios aqui apresentados aumentará, inequivocamente, a qualidade do sistema arquivístico português, fará do país um exemplo de boas práticas internacionais de gestão eficiente da informação na Administração Pública e contribuirá, de modo decisivo, para potenciar os recursos informacionais públicos, tornando-os acessíveis e reutilizáveis pelo Estado, pelos cidadãos e pelas empresas na construção de novo conhecimento.

Referências bibliográficas

LACERDA, Silvestre; HENRIQUES, Cecília; SALGADO, José M. Reorientando a política de salvaguarda e valorização do património arquivístico do sector público. *Arquivos Nacionais. Boletim*, Lisboa, n. 14, p. 1-3, 2005. Disponível em: <http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2014/01/boltt_14.pdf>. Acesso em: 17 maio 2015.

LOURENÇO, Alexandra; PENTEADO, Pedro. Una estrategia para mejorar el acceso y la reutilización de la información pública en Portugal: el papel de la interoperabilidad semántica. *Girona 2014 - Archives and Cultural Industries*. Girona: ICA, 2014. Disponível em: <<http://www.girona.cat/web/ica2014/ponents/textos/id200.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2015.

MEDEIROS, H.; LIMA, M. J. P. de; FIDALGO, M. J.; PENTEADO, P.; GOMES, Z. Gerir documentos em Portugal. Como e para quê? *Arquivos & Administração*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 81-95, jul.-dez. 1998. Disponível em: <<http://www.aab.org.br/wp-content/uploads/2013/07/V1N21998-revista34.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2015.

PENTEADO, Pedro. A DGARQ e a qualificação dos sistemas de arquivo da Administração Central do Estado: balanço e desafios. *Cadernos BAD*, Lisboa, n. 1/2, p. 87-97, 2011. Disponível em: <<http://www.bad.pt/publicacoes/index.php/cadernos/article/view/743/742>>. Acesso em: 17 maio 2015.

_____. A nova arquitetura da Administração Central do Estado e a política pública de arquivos. *Cadernos BAD*, Lisboa, n. 2, p. 14-29, 2006. Disponível em: <<http://apbad.pt/CadernosBAD/Caderno22006/PPenteadoCBAD206.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2015.

_____. Gestión de documentos de archivo en la Administración Central: desarrollo y desafíos en un contexto cambiante. *Tabula*, León, v. 8, p. 55-68, 2005. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/revista/3326/A/2005>>. Acesso em: 10 abr. 2015. (Versão preliminar, em língua portuguesa, disponível em: <http://www.geocities.ws/pedro_penteado/Tabula_PP.pdf>. Acesso em: 17 maio 2015).

PENTEADO, Pedro (coord.); BARROS, Ana; LOURENÇO, Alexandra. *Situação arquivística do Estado: administração local e setor público empresarial*. Questionário 2013. Relatório final. Lisboa: DGLAB, 2013. (nota: DGLAB, documento interno, divulgação de conteúdos autorizada pela direção do organismo, para este artigo).

_____. *Situação arquivística do Estado – ACE*: Questionário 2012. Relatório final. Lisboa: DGLAB, 2012. Versão draft disponível em: <https://preprod.tic.gov.pt/pgetic/Relatorio_diagnostico_2012_draft_para_AMA.pdf>. Acesso em: 17 maio 2015.

_____. *Situação dos sistemas de arquivo da ACE*: Questionário 2010. Relatório final. Lisboa: DGLAB, 2010. Disponível em: <http://arquivos.dglab.gov.pt/wp-content/uploads/sites/16/2013/10/Relatorio_questionarios_ACE_2010_v1.2.pdf>. Acesso em: 17 maio 2015.

PENTEADO, Pedro (coord.); LOURENÇO, Alexandra. *Uma estratégia para os arquivos da administração pública, 2015-2020*. Lisboa: DGLAB, 2014. (nota: DGLAB, documento interno, divulgação de conteúdos autorizada pela direção do organismo, para este artigo).

SANTOS, Maria de Lourdes Lima dos (coord.); PEREIRA, Miriam Halpern (coord). *Diagnóstico aos arquivos intermédios da administração central*. Lisboa: Observatório das Actividades Culturais; Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, 2003.

Recebido em 30/5/2015

Aprovado em 24/7/2015