
Processos de Requerimento de Cidadãos às Prefeituras Municipais: Uma Proposta de Classificação

*Janice Gonçalves**

Introdução

No âmbito dos municípios, as tensões presentes nas relações entre cidadãos e Estado - sobretudo, entre munícipes e Prefeitura Municipal - costumam ser registradas com muita intensidade, entre os documentos públicos municipais, nos requerimentos.

Produzidos desde que se instituíram instâncias de poder local - a Câmara Municipal, durante todo o período colonial; a Câmara Municipal e a Intendência Municipal (ou Intendências, dependendo do município), nos inícios da República; a Câmara Municipal e a Prefeitura Municipal, posteriormente -, os requerimentos de cidadãos permitem vislumbrar mecanismos das práticas de favor e de "compadrio", abusos de poder, uso indevido da máquina do Estado e concepções muitas vezes equivocadas acerca dos direitos e deveres inerentes ao exercício da cidadania.

Crescendo, em volume e variedade, na proporção do crescimento dos municípios, os requerimentos de cidadãos à municipalidade colocam, para os profissionais da área de arquivos, problemas concretos relacionados às necessidades de sua classificação - sem classificação, como avaliar convenientemente tal documentação? sem classificação, como dar acesso adequado a tais documentos?

*Superintendente da Fundação Pró-Memória de Indaiatuba-SP

O presente trabalho apresenta uma proposta de classificação elaborada no âmbito do Arquivo Público Municipal de Indaiatuba para os requerimentos que, entre 1971 e 1997, a Prefeitura Municipal passou a atuar. Embora a proposta de classificação tenha sido concebida para a realidade dos documentos produzidos pela Prefeitura Municipal de Indaiatuba, poderá ser analisada por profissionais de arquivo de outros municípios e, talvez, adaptada: daí a intenção de divulgá-la e discuti-la no VIII Encontro Catarinense de Arquivos.

Os processos originados de requerimentos de cidadãos em meio à produção documental da Prefeitura Municipal de Indaiatuba

Vizinho de Campinas e situado numa das regiões de maior desenvolvimento do Estado de São Paulo, Indaiatuba é hoje um município de médio porte em franca expansão econômica e populacional (a população é atualmente estimada em 150 mil habitantes). No entanto, na maior parte de sua história, caracterizou-se pelo pequeno número de habitantes, pelo acanhamento de sua área urbana, pela pouca intensidade e diversidade das atividades econômicas, pela vida pacata e modorrenta. A administração municipal, durante muitos anos, teve uma estrutura igualmente pequena e acanhada. Muito embora algumas alterações e ampliações estruturais importantes tenham sido esboçadas ao longo da segunda metade do século XIX e da primeira metade do século XX, foi somente em fins da década de 1960 (mais especificamente, em 1969) que as modificações decisivas começaram a ocorrer, com a criação de novos órgãos municipais e a ampliação do quadro de funcionários. No que se refere à produção documental, ela não só passou a aumentar exponencialmente, como a receber tratamento diverso do adotado até então.

Em 1971, os requerimentos que eram encaminhados pelos cidadãos à Prefeitura passaram a ser transformados em processos. Naquele momento, diziam respeito quase que somente ao alinhamento e desdobro de lotes, à aprovação de plantas de construção e de reforma de edificações, à concessão de certidões de conclusão de obras ou de "habite-se", à numeração de prédios e à concessão de uso de sepulturas nos cemitérios

municipais - o que atesta, sem dúvida, a expansão da área urbana do município e o adensamento de sua ocupação. A intensificação do crescimento do município e a complexidade progressiva da administração municipal podem ser vislumbradas no quadro comparativo anual do volume desses processos:

CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO DOCUMENTAL
RELATIVA AOS PROCESSOS ORIGINADOS DE
REQUERIMENTOS DE CIDADÃOS AO EXECUTIVO MUNICIPAL

Ano	Número de processos produzidos	Ano	Número de processos produzidos
1971	1200	1984	6952
1972	1453	1985	6121
1973	1865	1986	7551
1974	2992	1987	6240
1975	3700	1988	(6500) *
1976	3665	1989	(6500) *
1977	4600	1990	7529
1978	5300	1991	9713
1979	6752	1992	13350
1980	10200	1993	14565
1981	7910	1994	18072
1982	8381	1995	14204
1983	7430	1996	16741

* estimativa feita a partir da numeração dos processos existentes (a maior parte dos processos relativos aos anos de 1988 e 1989 não foi encontrada).

Os números também indicam, de forma contundente, a necessidade de lidar com tais processos de forma tecnicamente adequada, do ponto de vista arquivístico, superando as limitações dos procedimentos de ordenação e arquivamento habitualmente adotados em relação a eles.

Na Prefeitura Municipal de Indaiatuba, esses processos são conhecidos como "processos de protocolo" ou "processos administrativos", pois é no Departamento de Arquivo e Protocolo da Secretaria Municipal de Administração que os requerimentos dos munícipes dão entrada e ganham autuação. Os processos são então numerados (sempre seqüencialmente) e classificados com base numa listagem de cerca de trinta tipos de requerimento (definidos pelo próprio Departamento de Arquivo e Protocolo), cujo item mais freqüentemente usado é o relativo a "outros", não previstos. Depois da tramitação, os processos retornam ao Departamento de Arquivo e Protocolo, que os acondiciona em caixas-arquivo de acordo com o ano em que foram abertos e em ordem numérica crescente. Findo o exercício, os processos são enviados ao Arquivo Público Municipal. Assim, o Arquivo Público Municipal de Indaiatuba tem hoje, em seus depósitos, aproximadamente 1.500 caixas-arquivo de processos originados de requerimentos de cidadãos à municipalidade - todos ordenados por critérios cronológicos e numéricos, fazendo com que aqueles relacionados a funções administrativas similares estejam completamente dispersos.

A elaboração de uma proposta de classificação para os processos

Na fase corrente, o número do processo é o principal elemento de busca destes documentos. No entanto, muito rapidamente a busca passa a se dar, preponderantemente, com base no conteúdo genérico do requerimento que deu origem ao processo (se requerimento de aprovação de planta de construção, de isenção de taxas, de concessão de alvará, etc.). Como, então, lidar com essa enorme massa documental ordenada de forma cronológica e numérica, apenas?

Tentando resolver a questão e, simultaneamente, equacionar outra - a da avaliação da documentação - o Arquivo Público Municipal de Indaiatuba, encarregado de coordenar as atividades do Sistema Municipal de

Arquivos, elaborou uma proposta de classificação para os processos. A equipe do Arquivo seguiu, para isso, quatro passos fundamentais:

1) Ampliação, a partir do contato com alguns conjuntos de processos existentes no Arquivo, da listagem de tipos de requerimentos feita pelo Departamento de Arquivo e Protocolo;

2) Aplicação, aos processos de 1995 (ano em que a classificação começou a ser esboçada), da classificação contida nesta listagem ampliada, visando perceber melhor suas deficiências;

3) Reformulação da listagem e elaboração de plano de classificação baseado em áreas de atuação da administração municipal e de funções por elas englobadas;

4) Aplicação do plano de classificação aos processos do período 1993-1995, visando testar o plano e aperfeiçoá-lo.

Aplicado o plano e reformulado no que foi entendido como necessário, ele finalmente ganhou sua versão atual (obviamente, sempre sujeita a revisões). Cabe salientar que essa versão, no que se refere às áreas de atuação municipal definidas para o plano, foi influenciada pelo quadro de "macrofunções e áreas de ação da gestão municipal" contido no livro Roteiro para implantação de arquivos municipais, de autoria de Helena Corrêa Machado e Ana Maria de Almeida Camargo (publicado pela Secretaria de Estado da Cultura de São Paulo e pela editora Porto Calendário em 1996).

Em linhas gerais, o plano de classificação leva em conta que, apesar de os processos originados de requerimentos de cidadãos estarem, a rigor (ao menos em sua fase inicial) sob o controle direto do Departamento de Arquivo e Protocolo (protocolo do requerimento, abertura do processo, encaminhamento aos órgãos competentes, controle do trâmite, arquivamento corrente), envolvem, em função de sua diversidade, vários órgãos municipais e, portanto, mais de uma área administrativa.

Grosso modo, os processos dizem respeito a seis grandes funções administrativas:

- a) regulamentação e controle de funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais e de prestação de serviços no perímetro urbano, bem como de profissionais autônomos;
- b) cobrança e arrecadação de impostos, taxas e multas;
- c) controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- d) regulamentação e controle de edificações, bem como de arruamentos e do zoneamento urbano;
- e) regulamentação e controle do uso e da manutenção de logradouros públicos;
- f) auxílios e subvenções.

As duas primeiras funções estão associadas à área de "Fazenda"; as três seguintes, a área de "Urbanização e Meio Ambiente"; a última, à área de "Promoção Social".

Por força das circunstâncias, uma sétima categoria foi criada - "Administração". Isso se deu em função de uma visão equivocada acerca do caráter destes processos, por parte da própria Prefeitura. Vejamos: os processos surgem a partir das relações entre cidadãos e entidades do município com o Poder Executivo municipal - mais precisamente, são fruto do exercício de direitos e deveres definidos entre essas instâncias. No entanto, os vários órgãos municipais, quando necessitam da colaboração de outros órgãos da mesma administração municipal, têm o singular hábito de, ao registrarem as solicitações através de memorandos, protocolá-los no Departamento de Arquivo e Protocolo, que os autua. Também a correspondência enviada por órgãos e empresas de alguma forma vinculados à Prefeitura, por convênio ou contrato (muitas vezes em função de processos de licitação) costuma ser tratada da mesma maneira. Para dar conta dos processos originados deste equívoco, foi criada a categoria "Administração", relativa a questões administrativas internas.

- Em sua versão integral, o plano de classificação é este:

Plano de classificação de processos originados de requerimentos de cidadãos ao Executivo Municipal
(Fundação Pró-Memória de Indaiatuba - Sistema Municipal de Arquivos de Indaiatuba)

Área de Fazenda

1. Regulamentação e controle de funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais e de prestação de serviços no perímetro urbano, bem como de profissionais autônomos.

1-1. Levantamento e cadastro

1-11: abertura de firma

1-12: alteração de razão social

1-13: alteração de atividade

1-14: alteração de endereço

1-15: alteração de proprietários ou sócios

1-16: encerramento de firma

1-2. Funcionamento ou exercício profissional

1-21: fornecimento/cancelamento de alvará de autônomo

1-22: fornecimento de alvará de funcionamento

1-23: fornecimento de alvará da Vigilância Sanitária/Saúde Pública (1a. ou 2a. via)

1-24: autorização para confecção/emissão de nota fiscal

1-25: autorização para realização de shows e bailes em ambientes fechados

1-26: autorização de funcionamento em horário especial

2. Cobrança e arrecadação de impostos, taxas e multas

2-1. Cadastro de contribuintes e devedores

2-11: registro de contribuição ou débito

2-2. Cancelamento de auto de infração/multa ou débitos

2-21: relativo ao ISS

2-22: relativo a muro ou calçada

2-23: relativo à Vigilância Sanitária /Saúde Pública

2-3: Parcelamento de débitos

2-31: relativo a IPTU e Taxa de Serviços Urbanos

2-32: relativo ao ISS

2-33: relativo a alvará

2-34: relativo a asfalto

2-35: relativo a débitos inscritos em Dívida Ativa

2-4: Revisão (incluindo alteração/desconto)

2-41: de IPTU

2-42: de taxa de licença e ISSQN

2-43: de carnê de asfalto

2-5: Devolução de taxas, multas ou impostos pagos indevidamente

2-52: relativa a IPTU

2-52: relativa a ISSQN

2-6: Isenção/dispensa do pagamento de taxas ou impostos

2-61: relativa a IPTU

2-62: relativa a taxa de licença de funcionamento

2-63: relativa a juros e multa

2-7: Prorrogação de prazo de pagamento

2-71: relativa a IPTU

2-8: Fornecimento de comprovante de regularidade de pagamento ou de direito a isenção

2-81: certidão negativa de débitos/dívida ativa

2-82: certidão de isenção de impostos/taxas

2-83: certidão comprovando atuação como taxista autônomo, para efeito de isenção de IPI

2-84: 2a. via de guia de recolhimento/canhoto de IPVA

2-9: Fornecimento de carnê de pagamento de taxas/tributos (2a.via)

2-91: relativo a IPTU

2-92: relativo a ISS

2-93: relativo a carnê de asfalto

Área de Urbanização e Meio Ambiente

3. Controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

3-1. Controle da propriedade e uso dos lotes e terrenos

3-11: alteração de proprietários (exceção dos casos de lotes populares concedidos pela Prefeitura)

3-12: controle de propriedade de lote popular concedido pela Prefeitura (alteração de proprietários, concessão de escritura, prorrogação de prazo para construção)

3-13: cessão de propriedade ou uso de área do patrimônio público

3-14: fornecimento de certidão de diretrizes para uso do solo

3-15: concessão de uso de terreno em cemitério público

3-2. Controle das dimensões dos lotes/terrenos

3-21: demarcação de lote

3-22: alteração de metragem, desdobro/unificação de lote (incluindo cancelamento de viela sanitária)

4. Regulamentação e controle de edificações, bem como de arruamentos e do zoneamento urbano.

4-1. Construção de edificações (projetos de obras, plantas, alvarás)

4-11: aprovação

4-12: alteração/certidão de alteração

4-13: cancelamento

4-14: fornecimento de planta de moradia econômica

4-2. Reforma/demolição de edificações

4-21: autorização/concessão de alvará

4-3: Certidão de conclusão de obra ou "Habite-se"

4-31: concessão de "habite-se" (1a. ou 2a.via)

4-4: Construção de muro/calçada

4-41: prorrogação de prazo

4-5: Classificação de edificações

4-51: fornecimento de certidão de único imóvel e tipo econômico

5. Regulamentação e controle do uso e da manutenção de logradouros públicos

5-1. Comércio ao ar livre

5-11: autorização para comércio ambulante

5-2: Realização de eventos (culturais, esportivos, religiosos, recreativos, etc.) ao ar livre

5-21: autorização para a realização dos eventos

5-22: autorização de funcionamento de parques de diversão e circos

5-3. Permissão de uso de vias e logradouros públicos/Interdição temporária de vias

5-31: interdição de calçadas

5-32: interdição de ruas/avenidas

5-4. Publicidade e propaganda

5-41: autorização para veiculação de publicidade através de faixas, placas, folhetos, equipamentos sonoros e similares

5-5. Arborização urbana

5-51: poda/retirada de árvore

5-6. Questões de trânsito em geral

5-61: instalação/alteração de sinais de trânsito ou outros dispositivos de segurança (placas, faixas, lombadas, piquetes, etc).

5-7. Iluminação de vias

5-8. Pavimentação de vias

Área de Promoção Social

6. Auxílios e subvenções

6-1. Assistência médica

6-11: fornecimento de medicamentos e aparelhos corretivos e/ou realização de exames laboratoriais e consultas

6-2: Transporte eventual

6-21: fornecimento de ônibus ou outro tipo de condução

6-3: Subsídios/auxílios a estudantes

6-31: concessão de passe/bolsa

6-32: revisão de pedido de concessão e passe/bolsa

Área de Administração

7. Assuntos internos

7-1: Gestão de questões de pessoal

7-11: sindicância

7-12: fornecimento de certidão de tempo de serviço

7-2: Relações entre os diversos órgãos municipais

7-3: Relações com outras entidades, instituições ou firmas

7-13: inscrição no cadastro de fornecedores

7-32: pagamento ou alteração de valor de serviço prestado

O impacto do plano de classificação dos processos na sua ordenação e na sua avaliação.

Até o momento (setembro de 1998), foram classificados, com base no plano anteriormente apresentado, processos referentes aos períodos de 1986-1987 e 1990-95. Tal classificação resultou na elaboração de um índice cronológico e numérico, que permitirá a redistribuição dos processos em caixas-arquivo, de acordo com sua tipologia, sem contudo perder a referência primeira dada por sua numeração seqüencial. Também a partir da classificação e da análise do conteúdo dos processos (inclusive, de suas peças documentais mais constantes), foram elaboradas fichas de tipologia, que, por sua vez, possibilitaram a apresentação de proposta de destinação

para essa documentação, traduzida em uma tabela de temporalidade. A tabela já foi aprovada pela Comissão de Análise de Documentos de Arquivo de Indaiatuba e deverá ser publicada brevemente, para que a comunidade local se manifeste a este respeito.

Disponibilização das informações referentes a essa experiência

A Fundação Pró-Memória de Indaiatuba, através do Arquivo Público Municipal, tem grande interesse em divulgar suas experiências de organização da documentação pública municipal, visando obter maior intercâmbio institucional e, na medida do possível, estimular projetos técnicos mais genéricos, como uma classificação global de documentos públicos da administração municipal brasileira e um manual de tipologia da produção documental pública dos municípios.

No que tange especificamente aos processos originados de requerimentos de cidadãos às Prefeituras Municipais, pretende-se que os levantamentos e proposições a eles pertinentes (plano de classificação, fichas de tipologia, tabela de temporalidade), além de divulgados em encontros como este, estejam, em breve, disponíveis através da Internet. Comentários críticos e sugestões serão, com certeza, bem recebidos, principalmente se permitirem comparar o trabalho de Indaiatuba com o de outros municípios, de porte maior ou menor.