

ARQUIVOS MUNICIPAIS: ESPECIFICIDADES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS¹

Viviane Tessitore*

A revalorização do município, a partir da promulgação da Constituição brasileira de 1988, que ampliou suas competências e recursos, a luta pela descentralização político-administrativa e a redescoberta da história regional têm contribuído para despertar o interesse de administradores, pesquisadores e da própria comunidade pelo patrimônio arquivístico municipal. Um número crescente de Arquivos Públicos Municipais está sendo criado e estruturado² e há uma considerável demanda por informação especializada nessa área.

Este texto pretende contribuir para o debate de questões que reputamos fundamentais no processo de constituição de órgãos e sistemas voltados para a preservação dos documentos municipais.

Começemos por refletir, ainda que brevemente, sobre o papel do município no Brasil.

1. O Município: entidade estatal e comunidade.

O município no Brasil é “entidade estatal integrante da nossa Federação”, decorrendo dessa posição singular a sua autonomia político-administrativa, “diversamente do que ocorre nas demais Federações, em que os municípios são circunscrições territoriais meramente administrativas”, como salienta o jurista Hely Lopes Meirelles, em seu *Direito Administrativo Brasileiro*³.

Essa autonomia é conferida ao Poder Municipal em três aspectos: político, administrativo e financeiro, gerando uma rede de órgãos e cargos que lhe permitem atuar nas áreas de seu “peculiar interesse”⁴, em resposta a uma demanda social de serviços da qual está mais próximo do que os poderes públicos estadual ou federal.

É que, na verdade, o município não constitui somente uma instância político-administrativa e jurídica, mas também – e sobretudo – expressa uma realidade social específica e

¹ Texto baseado em trabalho apresentado na qualidade de vice-diretora do Núcleo de São Paulo da Associação dos Arquivistas Brasileiros, na Mesa “Implantação de Arquivos Municipais”, durante a 3ª Conferência Nacional de Arquivos Públicos, promovida pelo Fórum de Diretores de Arquivos Estaduais, Secretaria de Estado da Cultura de Minas Gerais e Arquivo Público Mineiro, em Belo Horizonte, de 20 a 23 de outubro de 1991.

* Historiógrafa do Centro de Documentação e Informação Científica “Prof. Casemiro dos Reis Filho” (CEDIC) /PUC-SP.

² Podemos citar como exemplos o Arquivo Municipal de Amparo (SP) e Arquivo Municipal de Belo Horizonte (MG).

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 2ª ed. revista e ampliada. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1966. P.46-7.

⁴ Peculiar interesse municipal é a predominância desse interesse para o município, em relação ao eventual interesse estadual ou federal acerca do mesmo assunto. (Cf. Hely Lopes Meirelles, op. cit. p.277).

geograficamente localizada, como “uma coletividade natural e necessária, como totalidade orgânica, que independe do estatuto jurídico”⁵.

Identificado como coletividade antes que como instância de poder, o município e suas reivindicações nunca perderam sua força, entre momentos de centralização e descentralização do Estado ao longo da história brasileira.

Durante o Período Colonial, as Câmaras Municipais chegam a acumular, inclusive, funções judiciárias, tendo suas funções administrativas ampliadas pelas Ordenações Filipinas (1603). Embora, no Império, as Câmaras tenham sido enfraquecidas por sua subordinação ao Presidente da Província e por sua dependência da Assembléia Legislativa Provincial para a aprovação de diversas matérias, continuaram a exercer “o governo econômico e municipal das cidades e vilas”⁶ e a ser o veículo de expressão dos interesses locais. Com a República, o Poder Municipal teve assegurada sua autonomia – embora ainda não seja a pretendida pelos municipalistas-, possibilitando-lhe melhor adequar-se às peculiaridades locais.

Falar em município é, assim, falar em comunidade, não enquanto mero “agrupamento humano em um determinado espaço geográfico”, mas enquanto “uma totalidade orgânica que cresce e se transforma continuamente pelas suas experiências, vida política, crenças, lendas, aspirações, artes, tecnologia, meios de comunicação etc.”⁷

No trato das questões relativas aos arquivos municipais, devemos, pois, considerar o município nessas duas dimensões: unidade político-administrativa e comunidade.

2. Arquivos Municipais: implantação ou modernização?

Ao falarmos em implantação de Arquivos Municipais, um primeiro questionamento nos ocorre: por quê implantação?

O Governo Municipal, sendo um poder autônomo, possui órgãos e funcionalismo próprios, com a finalidade de atender à demanda local de serviços, os quais, seja qual for sua amplitude e complexidade, acumulam documentos no exercício de suas funções.

A necessidade de guardar essa massa documental, ao menos durante a sua vigência administrativa, faz com que todas as Prefeituras tenham um serviço de arquivo acoplado ao de protocolo e expediente. Aliás, desde a Colônia, havia uma preocupação com a guarda dos documentos para uso administrativo; as Ordenações Filipinas já determinavam, em 1603, com relação às Câmaras Municipais: “e farão guardar em uma arca grande e boa todos os forais, tombos e privilégios pertencentes ao Conselho”⁸.

⁵ CAMARGO, Ana Maria de Almeida. Arquivos Municipais: problemas de jurisdição. **Boletim do Centro de Memória da UNICAMP**, Campinas (SP), 1(2): 18-19, jul.-dez. 1989. p.18.

⁶ Lei imperial, de 25 de março de 1824 (Constituição Política do Império), art. 167.

⁷ MACHADO, Helena Corrêa. Arquivo e Comunidade. **Arquivo Rio Claro**, Rio Claro (SP), 8(2): 28-33, jul. 1989, p. 29.

⁸ MACHADO, Helena Corrêa. Política Municipal de Arquivos: considerações sobre um modelo sistêmico para a Cidade do Rio de Janeiro. **Acervo**, Rio de Janeiro, 2(2): 43-54, jul.-dez. 1987.

O município, portanto, possui arquivo; a função de arquivar sempre esteve presente não só nas administrações municipais, mas em qualquer administração. Qual é, porém, o papel que esses arquivos desempenham?

Voltados para os valores imediatos da documentação, ocupam-se, fundamentalmente, de sua fase corrente, sendo que as atividades de recebimento, registro, distribuição, expedição e acompanhamento de documentos acabam por predominar em detrimento das atividades de arquivamento.

Cumprida a função em razão da qual os documentos foram gerados e ultrapassados os prazos legais de guarda, boa parte dos administradores não vê problemas em acumular esses conjuntos documentais em depósitos onde o caos domina, ou em destruí-los indiscriminadamente, sem qualquer processo de avaliação em moldes técnicos. Os valores culturais e científicos que o documento assume, mesmo quando cessada sua função primeira, sua condição de testemunho da trajetória daquela comunidade não são levados em consideração e o que deveria ser o patrimônio arquivístico municipal se transforma em “corpo estranho e indesejável”, que se quer eliminar na primeira oportunidade.

Há um outro extremo a considerar: os municípios que possuem os chamados “Arquivos Históricos”. Normalmente ligados à área cultural e responsáveis pela custódia da documentação de caráter permanente, não mantêm qualquer vínculo com a produção documental recente do Governo Municipal.

Repositórios do “passado”, não são realimentados, devido à falta de percepção de que nenhum documento de arquivo nasce para servir à história, mas que muitos, por registrarem os mais variados aspectos da realidade social, acabam por se tornar fontes para a pesquisa, e devido à falta, portanto, de visão de que é o documento administrativo de hoje que poderá ser o documento histórico de amanhã.

Deixam de cumprir sua função de apoio ao processo decisório da Administração, que, por sua vez, prescinde do conhecimento sobre o que ocorreu, como se as questões ligadas à educação, saúde, obras etc. não dependessem das informações contidas em relatórios, processos, mapas já arquivados.

O Arquivo Histórico é visto como uma questão de cultura e um serviço a pesquisadores, enquanto o Arquivo da Prefeitura é uma questão de administração e a ela serve, sem que se estabeleça nenhuma ligação entre eles. Conforme diagnosticaram Ana Maria Camargo e Helena Corrêa Machado, em *Diretrizes para a modernização de arquivos municipais*, “numa visão atomizada do fluxo documental, em que cada fase parece dispor de autonomia em relação às outras, os municípios não têm encontrado, ao longo do tempo, soluções institucionais que propiciem a organização de um arquivo onde os diferentes estágios da documentação se integrem de forma harmoniosa.”⁹

Assim, mais do que a ausência de arquivos e a necessidade de sua implantação, os municípios sofrem a ausência de uma política arquivística conseqüente e reclamam um processo de modernização de seus serviços de arquivo. Modernização que não significa,

⁹ CAMARGO, Ana Maria de Almeida e MACHADO, Helena Corrêa. **Diretrizes para a modernização de arquivos municipais**. São Paulo, AAB-SP / CENADEM, 1990. p. 9.

prioritariamente, edifícios e equipamentos de última geração, mas essa integração harmoniosa das três idades do documento – corrente, intermediária e permanente -, e seu funcionamento em moldes técnicos, a fim de que essa massa documental sirva à administração, à comunidade e à pesquisa científica.

3. O Arquivo Público do Município e sua finalidade:

No bojo desse processo de modernização, tem sido criado o Arquivo Público Municipal, naquelas localidades que ainda não o possuíam, conceituado pelo *Dicionário de Terminologia Arquivística* como “instituição responsável pelos conjuntos de documentos acumulados pelos órgãos dos poderes executivo e legislativo no âmbito da administração municipal direta ou indireta”¹⁰. Heloísa Bellotto, resenhando obra de Vicenta Cortés Alonso, reafirma esse conceito: “Será a acumulação orgânica da documentação produzida pelos órgãos municipais o que denominamos arquivos municipais”.¹¹

Encarregado das fases intermediária e permanente, ou apenas desta última, tem como finalidade primeira a preservação do patrimônio arquivístico gerado pela administração municipal. Outras funções que venha a assumir – sobre as quais falaremos adiante – serão complementares a esta, que não pode ser jamais relegada a segundo plano, sob pena de o Arquivo Público desviar-se da razão de sua constituição. Galba Ribeiro, ao tratar das linhas de acervo em arquivos municipais, não vê sentido em “excluir do acervo do arquivo municipal os conjuntos documentais provenientes de órgãos da administração pública municipal”¹². Não se trata apenas de uma ausência de sentido em tal procedimento; quem o adota revela um total desconhecimento da finalidade primordial dessas instituições.

O que, à primeira vista, parece óbvio, sem acarretar maiores dificuldades, não é, todavia, uma tarefa tão simples. A não existência de uma visão sistêmica do fluxo documental e a não definição de uma política de arquivos fizeram com que os destinos da documentação municipal, cujo uso administrativo cessou, fossem os mais diversos. A par daquele mais comum – porões, cozinhas, banheiros e outros locais pouco indicados para depósitos de documentos, onde estes são simplesmente empilhados, como já mencionamos -, outros foram definidos.

Quando houve alguma iniciativa no sentido de preservar o que se considerou documentação histórica (particularmente aquela mais antiga acumulada pelas Câmaras), a Administração não via embaraços em entregá-la à custódia de Museus, Fundações Culturais municipais, estaduais e/ou federais e das Universidades¹³. Existem mesmo casos em que o Arquivo Público Estadual reclama para si a guarda da documentação dos municípios, desconhecendo o princípio do domicílio legal do documento e sua função junto à comunidade com a qual está relacionado¹⁴. Esses procedimentos evidenciam o

¹⁰ BELLOTTO, Heloísa Liberalli e CAMARGO, Ana Maria de Almeida (coords.). **Dicionário de Terminologia Arquivística**. São Paulo, AAB-SP / SEC, 1996. p.7.

¹¹ BELLOTTO, Heloísa Liberalli. Para organizar a memória e as gestões municipais. **Arquivo Rio Claro**, Rio Claro (SP), 2(2): 24-29, jul.1983. p.26.

¹² DI MAMBRO, Galba Ribeiro. Linhas de acervo em arquivos municipais. **Arquivo Rio Claro**, Rio Claro (SP), 7(1): 4-8, jan.1988. p.5.

¹³ É o caso dos Museus Históricos e Pedagógicos do Estado de São Paulo, que têm abrigado a documentação de diversas cidades onde estão sediados.

¹⁴ O Arquivo Público do Estado de Mato Grosso do Sul chegou a desenvolver campanha nesse sentido.

distanciamento do Poder Público Municipal em face de um arquivo que considera efetivamente “morto”, sem serventia alguma para ele e, portanto, descartável, não pela eliminação, mas pela alienação desse patrimônio municipal.

Não raro, essas instituições (com exceção dos Arquivos Estaduais) não possuem os meios, nem o pessoal especializado para tratar os documentos, que permanecem apenas “depositados” ali. Por outro lado, sua vinculação com esferas de poder mais amplas pode acabar na transferência do acervo entregue a sua custódia para localidades que com ele não mantém qualquer relação. A recuperação desses conjuntos documentais demanda negociações nem sempre fáceis ou rápidas, requerendo a flexibilidade precisa para a adoção das soluções viáveis em cada caso.

Em municípios com poucos recursos ou naqueles em que os equipamentos já existentes possuem espaço livre e adequado, nada impede que essas áreas disponíveis sejam utilizadas para a instalação do Arquivo Público Municipal, desde que ele mantenha identidade própria. Devemos ressaltar ainda uma vez que, como bem colocou Heloísa Bellotto, “ a dupla face da informação contida nos documentos deve ser igualmente clara: a face da informação gerencial e a do testemunho histórico”¹⁵.

Se, de um lado, os arquivos públicos sempre despertaram o interesse dos pesquisadores, devido à diversidade de áreas recobertas por eles, fruto do contínuo alargamento da ação do Estado Moderno, não menor deve ser o interesse dos administradores e dos cidadãos em geral. Para os primeiros, são essenciais, se querem garantir a eficácia na definição de metas, elaboração de propostas e avaliação de resultados. Aos segundos, garantem o direito de acesso às ações do poder público, “como é dever desse mesmo poder garantir (...), de modo a se construir uma interação dinâmica entre governantes e governados”¹⁶.

4. Especificidades de atuação do Arquivo Municipal

As considerações que tecemos até aqui poderiam aplicar-se, ressalvadas as dimensões próprias de cada nível governamental, a qualquer arquivo público, seja ele municipal, estadual ou nacional. Porém, o Arquivo Municipal tem uma outra dimensão que não devemos desconsiderar: sua aproximação com um município que não se limita, como já colocamos, à entidade estatal, mas se confunde com a comunidade que, numa conjunção de interesses, originou a cidade e nela vivenciou e vivencia suas experiências, conferindo-lhe feições próprias. Nesse sentido, há algumas especificidades na atuação desses Arquivos, sobre as quais vale a pena refletir.

A primeira delas refere-se a documentos públicos que, não sendo produzidos, nem recebidos por órgãos municipais, têm o município como referência. Estado e União, tanto em sua face executiva, quanto judiciária, mantêm representações locais, pela própria extensão territorial do Brasil. Sendo o município a unidade político-administrativa que corresponde a um agrupamento natural e, assim, mais próxima da realidade social, as funções estaduais e federais se materializam nele, resultando numa produção documental intimamente associada às características, interesses e necessidades daquela coletividade. Essa documentação tem um significado mais completo ao permanecer na região onde foi

¹⁵ BELLOTTO, Heloísa Liberalli .Op.cit. p.26.

¹⁶ MACHADO, Helena Corrêa. **Política Municipal de Arquivos ...** p. 43.

acumulada do que ao ser transferida para depósitos centrais nos Arquivos Estaduais ou no Nacional. Essa questão poderia ser solucionada com a criação de depósitos regionais desses Arquivos. Não havendo, contudo, tais depósitos e na medida em que o Arquivo Público Municipal possua condições para tanto, seria lícito conceder-lhe a guarda dessa documentação? Chamamos a atenção para o fato de que nunca se trataria de uma incorporação natural desses documentos ao acervo, desconsiderando o seu domicílio legal, mas de uma delegação de competência do Arquivo Estadual ou Nacional ao Arquivo Municipal.

O instituto da delegação de competência é, aliás, uma outra questão a ser comentada. Muito comum no Império, quando funcionários municipais participavam ou eram responsáveis pela fiscalização da instrução e das obras públicas, pela realização de eleições, pela arrecadação de tributos, entre outras, não desapareceu com a República, pois as deficiências do aparelho estatal e a amplitude do território a ser recoberto só tornam muitas vezes possível a presença das instâncias regional e central do poder através dos órgãos municipais. Com isso, à produção documental propriamente municipal soma-se aquela proveniente dessa delegação de funções, não constituindo, pois, no acervo dos Arquivos Municipais, uma anomalia, mas a expressão dessa inter-relação.

A delegação de competências e a representação de órgãos estaduais e federais no município fazem ainda com que existam registros significativos da vida municipal – educação, saúde, obras, segurança, justiça etc. – no Arquivo Público Estadual e no Arquivo Nacional. Evidentemente o Arquivo Municipal não deverá reivindicar para si tais registros, mas poderá, ampliando seus serviços, referenciá-los colocando a informação mais próxima de seus usuários potenciais.

A constatação de que, para além dos órgãos do poder local, há toda uma produção documental que se municipaliza, no sentido de que o destino da ação passa a ter, para os usuários do Arquivo, um significado tão relevante quanto sua origem, nos leva a pensar em ampliações da atuação do Arquivo Municipal, que não teriam razão de ser em outros arquivos públicos, na medida em que são vinculados a níveis governamentais distanciados de cada comunidade em sua expressão mais concreta. Altera-se o conceito do que é público: não apenas o que emana do poder público, mas o que é de “uso do povo”, como o define o Código Civil Brasileiro, ou seja, o que é de interesse público, devendo ser conhecido e compartilhado por todos.¹⁷

Nessa perspectiva, o Arquivo Municipal pode interessar-se pela documentação não governamental, acumulada por entidades privadas ou pessoas, cuja atuação mantém relações com a coletividade em questão ou têm o município como cenário. Pode chegar mesmo a abrigar documentos não convencionais como os ligados à arte, à música, à literatura e às manifestações populares, e a desenvolver programas especiais, como o de documentação oral. Em resumo, o Arquivo Municipal pode interessar-se pelo que interessa à comunidade, por tudo que constitui sua memória.¹⁸

¹⁷ Para desenvolvimento desse tema ver o artigo de Ana Maria de Almeida Camargo, “O público e o privado: contribuição para o debate em torno da caracterização de documentos e arquivos”, publicado no **Arquivo: boletim histórico e informativo**, São Paulo, 9(2): 57-64, jul.-dez. 1988.

¹⁸ Para o Município de Corumbá, por exemplo, situado no Pantanal mato-grossense, com toda uma riqueza em usos e costumes, lendas, cancionário e crenças, os registros orais preservam parte essencial de sua memória, de sua identidade.

Pode-se alegar que esses são campos de atuação de Museus, Centros de Documentação, Memória e Pesquisa. Não estamos desconsiderando esse aspecto. Entretanto, nem todos os municípios possuem essa abundância de instituições culturais e científicas. O Arquivo Municipal acaba, então, por ser a opção mais adequada para abrigá-los. Mesmo quando o Município possui tais instituições, perguntamo-nos por quê não realizar um trabalho integrado, ao invés de ações compartimentadas e isoladas, em benefício da própria comunidade.¹⁹

Desejamos ressaltar que as ampliações no campo de atuação do Arquivo Municipal devem ser sempre significativas para a comunidade na qual está inserido e não aleatórias. Não há um modelo universal a ser seguido. A guarda ou não de arquivos privados, o recolhimento ou não de depoimentos orais por parte do Arquivo dependerão das características peculiares a cada coletividade. O importante é que essas decisões levem em conta “o contexto amplo do município em questão, seja do ponto de vista da administração municipal, da economia, cultura, relações sociais e políticas”²⁰.

Além disso, vale a pena enfatizar que qualquer dessas ampliações supõe um Arquivo Municipal capaz de cumprir sua função primordial de gestor do patrimônio arquivístico da Administração Pública local, tarefa de fôlego em si mesma e com inúmeros obstáculos a serem vencidos, quer ao nível da infra-estrutura e dos recursos humanos, quer ao nível legal e político.²¹

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. Para organizar a memória e as gestões municipais. **Arquivo Rio Claro**, Rio Claro (SP), 2(2): 24-29, jul.1983.

BELLOTTO, Heloísa Liberalli e CAMARGO, Ana Maria de Almeida (coords.). **Dicionário de Terminologia Arquivística**. São Paulo, AAB-SP / SEC, 1996.

CAMARGO, Ana Maria de Almeida. O público e o privado: contribuição para o debate em torno da caracterização de documentos e arquivos. **Arquivo: boletim histórico e informativo**, São Paulo, 9(2): 57-64, jul.-dez.1988.

CAMARGO, Ana Maria de Almeida. Arquivos Municipais: problemas de jurisdição. **Boletim do Centro de Memória da UNICAMP**, Campinas (SP), 1(2):18-19, jul.-dez. 1989.

CAMARGO, Ana Maria de Almeida e MACHADO, Helena Corrêa. **Como implantar Arquivos Públicos Municipais**. São Paulo, Arquivo do Estado / Imprensa Oficial, 1999. (Como Fazer, 3)

¹⁹ Um exemplo dessa integração é dado pelo Município de Juiz de Fora (MG), conforme relatou o Prof. Galba Ribeiro no artigo já citado.

²⁰ DI MAMBRO, Galba Ribeiro. Op. cit. p.6.

²¹ Sugestões quanto à configuração legal, instalações, recursos materiais e humanos dos Arquivos Públicos Municipais podem ser encontradas na obra de Ana Maria de Almeida Camargo e de Helena Corrêa Machado, **Como Implantar Arquivos Públicos Municipais**. São Paulo, Arquivo do Estado / Imprensa Oficial, 1999. (Como Fazer, 3).

CAMARGO, Ana Maria de Almeida e MACHADO, Helena Corrêa. **Diretrizes para modernização de arquivos municipais**. São Paulo, AAB-SP / CENADEM, 1990.

DI MAMBRO, Galba Ribeiro. Linhas de acervo em arquivos municipais. **Arquivo Rio Claro**, Rio Claro (SP), 7(1): 4-8, jan. 1988.

MACHADO, Helena Corrêa. Arquivo e Comunidade. **Arquivo Rio Claro**, Rio Claro (SP), 8(2): 28-33, jul. 1989.

MACHADO, Helena Corrêa. Política Municipal de Arquivos: considerações sobre um modelo sistêmico para a Cidade do Rio de Janeiro. **Acervo**, Rio de Janeiro, 2(2): 43-54, jul.-dez. 1987.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 2ª ed. revista e ampliada. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1966.

TITLE

Municipal archives: politico-institutional particularities.

TITRE

Archives Municipales: spécificités politique-institutionnelles.

RESUMO

O despertar do interesse de diversos segmentos da sociedade pelo patrimônio arquivístico municipal, sobretudo a partir da revalorização do município e da história regional, tem aumentado a demanda por informação especializada nessa área. Este texto pretende contribuir para o debate de questões que reputamos fundamentais na criação e implantação de órgãos voltados para a preservação da documentação municipal.

ABSTRACT

The awakening of the interest of several sectors of society in the municipal archival patrimony, mainly since the reevaluation of county and regional history, has increased the demand for information specialized in this field. This text proposes to contribute to the debate of issues that we consider fundamental for the creation and implementation of offices destined to the preservation of municipal documents.

RÉSUMÉ

Le réveil de l'intérêt de divers segments de la société par le patrimoine archivistique municipale, surtout à partir de la revalorisation de la ville et de l'histoire régionale, a augmenté la demande par des informations spécialisées dans ce secteur. Ce texte prétend contribuer au débat de questions que nous réputons des fondamentales dans la création et l'implantation d'agences dirigées vers la conservation de la documentation municipale.

PALAVRAS-CHAVE

Arquivos municipais; patrimônio, preservação, documentos municipais.

KEYWORDS

Municipal archives; patrimony; preservation, municipal documents.

MOTS-CLÉS

Archives Municipales; patrimoine; préservation, documentation municipale.