ACERVO

REVISTA DO ARQUIVO NACIONAL

v. 1, n. 2, jul.-dez. 1986

A viabilização de arquivos municipais

Vera Moreira Figueira
Assistente da Coordenação para a Implantação do Sinar

Introdução

O Brasil conta, no momento, com algumas organizações arquivísticas já estruturadas, capazes de exercer um papel fundamental no estímulo à criação de arquivos municipais, que sirvam como instrumentos à aquisição de conhecimento e identidade por parte da respectiva comunidade. Essas organizações são o Arquivo Nacional e os arquivos estaduais. Ao primeiro cabe coordenar as atividades desenvolvidas pelos demais organismos, no sentido de se estabelecer uma política nacional de arquivos que, atendendo às especificidades locais e regionais, permita a unicidade de objetivos e métodos perseguidos pelos arquivos públicos. Os segundos, ainda que lhes seja atribuído o mesmo papel em âmbito estadual, gozam de posição privilegiada no fortalecimento dos arquivos municipais, pois sua proximidade e identidade histórica com os municípios possibilitam a consolidação de laços tendentes à criação dos arquivos de âmbito local.

Devido a esses motivos, o presente trabalho pretende verificar as possíveis contribuições a serem oferecidas pelos arquivos estaduais para a ativação de comportamentos e atitudes que levem ao nascimento de arquivos públicos nos municípios. Para tanto, serão considerados aspectos relativos às técnicas arquivísticas, sem deixar de lado a questão política que, afinal, dá base e consolida a legitimidade a ser usufruída pelo arquivo municipal.

Ao se abordar o tema das relações entre os arquivos estaduais e os municipais deve ter-se em mente que se trata muito mais de projeto do que de realidade. Inúmeras razões concorrem para tal situação. Entre outras, a mais palpável é a quase total inexistência de arquivos municipais estruturados de forma autônoma. Pode-se mesmo afirmar que, além dos arquivos municipais de algumas capitais, contam-se esparsamente as iniciativas de criação desses organismos de recolhimento de documentação pública, as quais, em geral, se situam nas regiões Leste e Sul do país — aliás as mais desenvolvidas

e/ou de maciça colonização européia. A situação não causa estranheza, quando se pensa que até o início de 1985 o próprio arquivo do Distrito Federal ainda não fora organizado, e Roraima e Amapá, até hoje, encontram-se na incômoda posição de não possuírem arquivos legalmente competentes para recolher a documentação produzida.

Outro fator que contribui para a precariedade das relações entre os arquivos estaduais e municipais é a recente implantação de sistemas estaduais de arquivos, que vieram, em grande parte, na esteira da criação do Sistema Nacional de Arquivos (Sinar), instituído em setembro de 1978. Com efeito, conhecemos menos de uma dezena de sistemas estaduais, que, fortemente calcados no texto legal do decreto que deu origem ao Sinar, encontram formas muito tênues e precárias de relacionamento com os arquivos municipais. Estes são enquadrados na categoria de organismos *conveniados* com os sistemas e, assim, obedecem às diretrizes emanadas pelo órgão central a seu bel-prazer e durante o tempo que julgar adequado.

O resultado mais imediato de tal posição dos arquivos municipais nos sistemas estaduais é a completa impossibilidade de se estabelecer um planejamento de políticas e atividades a serem efetuadas em conjunto. Em síntese, os poucos estados que possuem sistemas de arquivos encontram-se paralisados a fim de desenvolverem políticas efetivas.

A terceira dificuldade para a concretização das relações dos arquivos estaduais e municipais é a extrema dispersão do acervo documental localizado nos municípios. Isto tem origem nas próprias mudanças político-administrativas do país. Por exemplo, a união entre a Igreja e o Estado, durante o Império, fez com que a primeira acabasse por custodiar acervos públicos. Outro bom exemplo é que somente com a Constituição de 1824 se definiu, separadamente, o poder de executar e legislar — antes disso, cabia à Câmara Municipal ambas as tarefas. A posterior divisão em dois poderes gerou uma duplicidade de arquivos: de um lado, os recolhidos às câmaras municipais e, de outro, os pertencentes às prefeituras.

Para se aquilatar o grau de dispersão documental basta dizer que, em recente levantamento encabeçado pelo Departamento de História da Universidade Federal do Paraná, se constatou a existência de 1.561 arquivos paranaenses, incluindo-se os públicos e privados, tais como os de câmaras e prefeituras, igrejas católicas e protestantes, cartórios de registro civil, do cível e do comércio, registro de notas, entre outros. Também o Primeiro Censo dos Arquivos Mineiros localizou 452 arquivos espalhados por duzentos municípios do estado. Pode-se compreender, dessa forma, a extrema dificuldade em se localizar e estimular um mínimo de organicidade dos acervos públicos municipais.

Por todo o exposto anteriormente, percebe-se que se lucraria sobremaneira se a abordagem do tema enfatizasse as relações dos arquivos estaduais com o *município* e não com os arquivos municipais. Torna-se necessário, portanto, aprofundar a reflexão sobre essa unidade, entendendo que, muito mais do que organização administrativa, configura-se como unidade social e, sendo assim, constitui uma comunidade.

Os municípios possuem algumas características próprias, extremamente distintivas de sua especificidade. Neles, os laços comunitários são mais sólidos, pois um de seus principais esteios são as famílias. Não podem ser compreendidos como mera delegação do Estado nacional. Em verdade, o município forma-se pela atração que exerce sobre um determinado número de famílias, que por motivos comuns agrupam-se em torno deste centro, constituindo seus organismos e representações.

Sendo sociedades, por assim dizer, naturais, não nascem em conseqüência de injunções jurídicas desvinculadas da realidade, mas sim como o resultado de múltiplas interações sociais do local. Neste sentido, o município é um espaço onde se desenvolvem costumes e hábitos de vida determinados por uma série de fatores históricos, geográficos, étnicos, religiosos e outros.

Creio ser fundamental dar ênfase à especificidade do município, uma vez que a percepção da multiplicidade de processos que compõem a vida local influenciará a concepção de como deve ser moldado o arquivo municipal. É viável afirmar que o município constitui uma espécie de instituição total: nele, as relações sociais, políticas e econômicas são muito mais visíveis e diretas, umas influenciam fortemente as outras e, dessa maneira, encontram-se irreversivelmente imbricadas. Ainda assim, são relações particulares, próprias a cada comunidade e vividas de forma singular.

Tal conceituação, aplicada ao Brasil, torna-se ainda mais rica — país mesclado por inúmeras contribuições culturais, certamente se organiza de forma múltipla e diversa. O Brasil possui uma série de municípios rurais com grandes camadas populacionais analfabetas; em outras regiões, há núcleos fortemente povoados pelo elemento negro, onde o candomblé e o xangô fazem parte do cotidiano; outros, ainda, espelham seu comportamento nos países de origem européia, a ponto de os municípios mal falarem a língua portuguesa. Nas áreas de densidade demográfica muito baixa, como é o caso do Norte brasileiro, existem dificuldades quase incontornáveis de comunicação; em certas localidades do Centro-Oeste as populações mestiça, indígena e branca complementam-se ou disputam entre si. Nas grandes capitais mescla-se toda essa profusão de contribuições, o que gera a sua particularidade.

Caberia, portanto, perguntar: os arquivos municipais podem constituir-se da mesma maneira? Uma ilustração ajuda a perceber o quanto a especificidade local molda as características dos arquivos municipais. Em certas comunidades mexicanas, os arquivos históricos adotaram a transposição de seus documentos escritos para fitas de gravação sonora, fitas cassetes, de modo a população local, quase que inteiramente analfabeta, ter acesso à sua própria história.

No Brasil pode-se pensar que se os arquivos nascessem imbuídos de suas peculiaridades, certamente, nos municípios rurais, seria privilegiada a documentação agrícola; da mesma forma, os arquivos de polícia constituir-se-iam em fontes importantes para a recuperação dos ritos do candomblé e do xangô; igualmente, as comunidades de base européia lucrariam com a apresentação de seus documentos municipais em língua portuguesa e na língua de origem. Trata-se, em termos globais, de envolver a comunidade a

partir de seus interesses ou de seus costumes, devolvendo-lhe a identidade e, desta forma, incorporando-a à luta pela defesa do patrimônio histórico-cultural brasileiro. Creio, então, que para um arquivo municipal nascer fortalecido deve, antes de tudo, estar sensível à especificidade local e, assim, recuperar seus acervos de acordo com as demandas comunitárias.

Uma política de arquivos, no entanto, deve contribuir não só para ressaltar a particularidade de cada município, como também para integrá-lo à nação. Logo, uma política de arquivos não será encarada apenas como forma de reprodução da cultura, mas fornecerá elementos para o equilíbrio político e social do país. Em última instância, uma comunidade estará mais integrada à nação na medida em que se reconheça sua forma especial de comportamento e de inserção na sociedade. A consciência dos atos realizados pelas gerações passadas e a percepção do processo de construção social da comunidade são fortes elementos para a integração dos indivíduos e grupos a uma idéia de nacionalidade.

Levantadas tais questões e recordando a já mencionada dispersão dos acervos documentais, acredito que o papel dos arquivos estaduais junto aos municípios é o de estimular a *organicidade dos acervos locais*, permitindo à comunidade o acesso a uma informação global. Isso não significa que a centralização deva ser física e sim voltada à percepção da complementariedade de acervos e da necessidade de classificá-los sob um mesmo critério ou critérios compatíveis.

Tal posição respalda-se numa concepção de arquivo gradualmente divulgada, pela qual se deixa de valorizar o documento isolado, sublinhando-se a importância deste como parte de um conjunto mais amplo, ou seja, como parcela do patrimônio documental usufruído pela população, quer para sua formação intelectual, quer para seu prazer estético. Amplia-se, dessa forma, o uso dos documentos, dessacralizando-se seu valor externo em benefício de uma visão globalizante.

Para que exista organicidade, são fundamentais a localização e o levantamento sistemáticos dos acervos que se encontram no âmbito municipal. A coordenação do levantamento deverá caber aos arquivos estaduais, uma vez que, devido à sua posição hierárquica entre os arquivos, à sua capacidade técnica em vias de consolidação e à maior facilidade em estabelecer relações verticais com os municípios através dos sistemas de arquivos, seriam os organismos ideais para centralizar e orientar um levantamento metodológico e conceitualmente homogêneo.

Verificou-se, no entanto, que pelo fato de inexistirem autônomas formas estruturadas de arquivos municipais, a guarda dos documentos encontra-se dispersa nas câmaras, prefeituras, universidades, igrejas, cartórios etc. A colaboração dessas instituições torna-se, por conseguinte, fundamental: em primeiro lugar porque sua proximidade e identificação com o município permite maior facilidade em estabelecer contatos e convênios com os organismos detentores de documentação; em segundo porque são órgãos potenciais de geração de documentos ou de reflexão sobre eles, como é o caso da

universidade. Portanto, interessa-lhes que o acervo documental do município seja globalmente organizado, permitindo a consulta e a pesquisa, fundamentais à produção de conhecimento.

A colaboração das instituições municipais também viria resolver um problema já crônico dos arquivos estaduais, ou seja, sua permanente carência de recursos humanos. Neste sentido, outra atribuição dos arquivos estaduais seria promover o *treinamento de equipes locais* (nos municípios) para que o levantamento gozasse do rigor imprescindível a um empreendimento de tal porte.

Localizados os acervos, verificada a complementariedade de uns e outros, consultados os organismos mais diretamente vinculados à preservação do patrimônio documental municipal, os arquivos estaduais teriam maiores possibilidades de sensibilizar as administrações locais quanto à necessidade de criação de arquivos municipais, em seu papel de resgatadores da memória local e propulsores do equilíbrio político e social do país.

Ao mesmo tempo, e em conjunto com as organizações municipais já citadas, caberia aos arquivos estaduais promover uma campanha de envolvimento da própria comunidade nas suas várias modalidades de representação, como famílias, institutos históricos, grupos folclóricos ou religiosos e associações de base em geral, a fim de lhes ser avivado o reconhecimento do direito de resgate de seu passado recente e remoto. Além da recuperação da memória local, no momento em que um arquivo é aberto à consulta, abre-se também a possibilidade de desvendar e julgar os atos da administração pública de interesse de todo e qualquer cidadão.

Assim, a administração local ver-se-ia pressionada por dois lados: de um, o arquivo estadual, demonstrando empiricamente a existência de acervos públicos dispersos e a necessidade de sua unificação em um arquivo municipal; e, de outro, a sociedade local interessada em resgatar seu direito de conhecimento e crítica. Tal pressão certamente forneceria elementos para a agilização quanto ao estabelecimento de arquivos municipais. Com a sua implantação, cessaria o papel interventor dos arquivos estaduais, que passariam a atuar segundo os limites impostos pelo respeito à gestão autônoma dos municípios. Assim, poderiam fornecer assistência técnica, sem dúvida muito necessária na fase inicial.

Como sugestão, acredito que a experiência desenvolvida pelo Sistema Nacional de Arquivos sirva de base para se promoverem cursos de treinamento, envolvendo simultaneamente funcionários de vários arquivos municipais localizados no estado. Tais cursos seriam subsidiados ou co-patrocinados pelos próprios governos municipais.

Como se pode depreender, todas as sugestões propostas até o momento dependem muito mais de *mobilização* das organizações locais do que de recursos financeiros vultosos. Parece-me que isto torna possível, a curto e médio prazos, a localização e o levantamento de acervos, bem como a posterior criação de arquivos municipais.

Se de um lado a agilidade e eficiência desses arquivos dependem da assistência técnica prestada pelos estaduais, de outro sua cristalização institu-

cional estará permanentemente subordinada à legitimidade que goze junto à própria comunidade. Esta será tanto maior quanto os arquivos tenham a capacidade de absorver as diversas modalidades de representação municipal, incorporando, assim, as diferentes demandas locais.

Sensível à questão da representatividade, o município de São Paulo elaborou, entre 1982 e 1983, um projeto para a implantação de um sistema de arquivos. Previa-se a criação de uma coordenadoria com competência decisória, ligada ao gabinete do prefeito e composta por representantes do Arquivo Histórico Municipal, Arquivo Geral do Município, arquivos centrais da administração pública municipal, do Departamento de História da U.S.P., das secretarias municipais de Administração e de Cultura, a Fundap, o núcleo regional da A.A.B., historiadores, especialistas em organização e métodos, um advogado e um especialista em informática. Como se pode observar, houve uma nítida preocupação em ampliar o espectro de representação no sistema.

Em resumo, creio que, de início, as relações dos arquivos estaduais com os municípios devem ser sobretudo políticas, de envolvimento e convencimento. Em um segundo momento, depois de implantados os arquivos municipais, as relações passariam ao campo técnico. Em outras palavras, a sobrevivência e a cristalização de qualquer projeto institucional dependem, fundamentalmente, de legitimidade, apoio político e representatividade, os mais amplos possíveis, e os arquivos não escapam a essa regra.

Abstract

This article covers the setting up of municipal archives, bearing in mind a political and social strategy for their development and implementation. Emphasizing the respect for the individual characteristics of each community, it defends the idea that the setting up of municipal archives (in fact, of any system of records) demands first of all the involvement of the actual community in its diverse social and political manifestations, such as universities, professional associations, and religious or cultural movements. The reason that justifies such and approach is that any institution only acquires legitimacy — and hence presence and community roots — by means of respecting the differents interests represented in social terms.

Résumé

Le sujet de cet article est la création des archives municipales tenant compte d'une stratégie politique et sociale por son acheminement et son institutionalisation. Pour donner de l'emphase au respect des particularités de chaque communauté, il défend l'idée que la création des archives municipales (comme, d'ailleurs, de n'importe quelles archives), passe, avant tout, par l'engagement de la propre communauté dans ses différents manifestations socio-politiques tels que les universités, les associations de base, les mouvements réligieux et culturels. La raison qui justifie un tel abordage est que n'importe quelle institution acquiert uniquement la légitimité et l'enracinement, au moyen du respect aux différents intêrets représentés en termes sociaux.