
Política para os Arquivos Municipais no Brasil e a Contribuição do Fórum Nacional de Dirigentes de Arquivos Municipais

*Apparecida Oliveira**
*Ieda Pimenta Bernardes***

Introdução

Os Municípios foram criados no Brasil desde o início da colonização, com a elevação dos povoados à categoria de vilas e instalação das Câmaras Municipais. A Câmara Municipal, designada à época Conselho ou Senado da Câmara, acumulava funções legislativas e executivas, era a única responsável pela administração local, além de encarregar-se da aplicação da justiça e desenvolver serviços de polícia. Nesse sentido, tinha sob sua responsabilidade a execução e controle das obras públicas, tributação, saneamento, abastecimento, segurança... No exercício das mesmas funções, atribuições e competências, definidas pelo Código Filipino (1603), as Câmaras Municipais produziram os mesmos conjuntos documentais, que ainda podem ser identificados e organizados em qualquer município brasileiro criado no período colonial.

Posteriormente, com a independência do Brasil de Portugal (1822), as Câmaras passaram a orientar-se pelo Regimento das Câmaras Municipais (Lei Imperial de 1º de outubro de 1828), que com pequenas alterações permitiu a continuidade da produção das mesmas séries documentais.

*Presidente do Fórum Nacional de Dirigentes de Arquivos Municipais.

**Historiadora e especialista em Arquivologia

No final do século XIX, a instalação do regime republicano marcou a separação de poderes nos Municípios, delegando aos Intendentes e, a seguir aos Prefeitos, o exercício do poder executivo. A criação e dissolução das várias Intendências, na última década do século passado, apontam para a instabilidade política e administrativa do período. No entanto, a instalação das Intendências assinalou a maior transformação administrativa vivenciada pelo poder público municipal desde o século XVI, servindo como transição entre o governo híbrido da Câmara Municipal e a definição de funções estritamente executivas centralizadas no cargo de Prefeito.

O regime federativo brasileiro consagrou a autonomia municipal, incomparável às administrações locais existentes em outros países, o que garantiu a continuidade do exercício das mesmas funções e a produção e acumulação das mesmas séries documentais:

"O Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação. Essa integração é uma peculiaridade nossa, pois em nenhum outro Estado Soberano se encontra o Município como peça do regime federativo, constitucionalmente reconhecida. Dessa posição singular do nosso Município é que resulta a sua autonomia político-administrativa, diversamente do que ocorre nas demais Federações, em que os municípios são circunscrições meramente administrativas."¹

Atualmente, a Constituição da República, promulgada em 5 de outubro de 1988, em seu art. 30, assegura ao Município brasileiro ampla autonomia nos aspectos político, administrativo e financeiro.

A administração pública municipal se realiza através da Prefeitura, como órgão executivo, e da Câmara de Vereadores, como órgão legislativo. Essa composição é uniforme para todos os municípios, variando apenas o número de Vereadores (proporcional à população). O Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores são agentes políticos, eleitos conjuntamente

1 Cf. Hely Lopes MEIRELLES - Direito Administrativo Brasileiro. 14ª Edição atualizada pela Constituição de 1988. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989, p.671, 672.

te, por sufrágio universal, direto e secreto, para uma legislatura de quatro anos².

Portanto, os Municípios, criados a partir do século XVI, produziram e acumularam conjuntos documentais comuns àqueles que são atualmente produzidos pelos Municípios recentemente instalados. A descentralização política tem garantido aos Municípios brasileiros, diferentemente das administrações municipais de outros países do Mercosul, a custódia de seus próprios documentos, que excepcionalmente foram recolhidos pelo Arquivo Nacional ou pelos Arquivos Estaduais. No Uruguai, por exemplo, sabemos que os documentos produzidos pelos Cabildos e Juntas Econômico-administrativas, no exercício de suas funções, durante o século passado, foram transferidos ao Archivo General de la Nación. Por outro lado, os conjuntos documentais do início deste século são conservados pelas Intendências³. Situação semelhante ocorre na Argentina, pois os documentos dos antigos Cabildos são custodiados geralmente pelos Arquivos Históricos das distintas Províncias ou ainda pelo Arquivo Geral da Nação⁴.

-
- 2 O território brasileiro possui 8 511.965 Km², divididos em 26 Estados-membros e o Distrito Federal. A população do Brasil, estimada com data de referência em 01/07/94 é de 153.725.670 habitantes. A estimativa de Municípios brasileiros é de 4.981 (sem contar o Distrito Federal), sendo que 188 Municípios contam com mais de 100.000 habitantes e 80 Municípios com mais de 200.000 habitantes. Cf. Resolução n°38, de 25/08/95, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, publicado no Diário Oficial da União em 30/08/95, Seção 1.
 - 3 Cf. Alicia CASAS DE BARRAN - La Administración Municipal Uruguaya. Evolucion y Archivos. Comunicação datilografada apresentada no 1º Fórum Nacional de Arquivos Municipais de Tradição Ibérica, durante o X Congresso Brasileiro de Arquivologia, no dia 02/12/94, em São Paulo.
 - 4 Cf. Susana P. MARTINEZ - Archivos Municipales de la Argentina. Comunicação datilografada apresentada no 1º Fórum Nacional de Arquivos Municipais de Tradição Ibérica, durante o X Congresso Brasileiro de Arquivologia, no dia 01/12/94, em São Paulo.

Arquivos e documentos públicos no Brasil: contexto histórico e fundamentos legais.

Um grande inconveniente, no Brasil, para a formulação, aprovação e eficaz aplicação de dispositivos legais no âmbito municipal é que os arquivos estão no interior da estrutura administrativa das Prefeituras direta ou indiretamente subordinados aos órgãos da Cultura (Secretarias ou Departamentos) e não aos da Administração, o que implica em desvantagem no que tange à destinação de verbas, recursos humanos e materiais, além de enfraquecer as propostas de implantação de políticas de gestão de documentos.

Os arquivos, nos países de tradição arquivística, estão cada vez mais ligados à administração pública. No Brasil, porém, até bem pouco tempo os arquivos quando muito eram considerados problema de erudição histórica.

A atuação vigorosa dos profissionais de arquivo, no Brasil, desde a década de 70, tem sido no sentido de demonstrar a estreita vinculação entre desenvolvimento e cultura, eficiência administrativa e organização documental. Dizia José Pedro Esposel, presidente da AAB, em 1973, com uma atualidade notável:

"Arquivo é matéria de infra-estrutura consciente.

Produtividade e cultura são temas da ação revolucionária e não podem prescindir, realmente, da ordem sistematizada. O progresso material se planifica na criação, fluxo e racional aproveitamento da massa documental que lhe é inerente. A cultura se mede na proporção em que a pesquisa científica é exercida.

Os arquivos são instrumentos do progresso e fontes essenciais de pesquisa."⁵

5 José Pedro ESPOSEL - Arquivos: uma questão de ordem. Niterói, RJ: Muiraquitã, 1994, p.51. Recentemente publicado, esse livro reúne a produção do fundador da Associação dos Arquivistas Brasileiros (AAB) e seu presidente nas duas primeiras gestões, nas décadas de 70 e 80, nos fornecendo o panorama dos momentos iniciais da história da Arquivologia no Brasil.

Grande colaboração para a formação dessa consciência crítica foi a tradução para o português das obras de Theodore R. Schellenberg, um dos mais destacados arquivistas norte-americanos e, provavelmente, o autor estrangeiro mais conhecido dos brasileiros. Schellenberg afirma que "as instituições arquivísticas são um eficaz instrumento administrativo do governo." E, acrescenta:

"os arquivos, mesmo os mais antigos, sempre são necessários nas tarefas de um governo. Refletem as origens e o crescimento deste e são a principal fonte de informações de todas as suas atividades. Constituem os instrumentos administrativos básicos com os quais se realizam as tarefas do governo. Contém as provas dos assuntos legais e financeiros que devem ser conservados para sua proteção. Abrangem o grande fundo de experiência oficial que necessita o governo para dar continuidade e consistência a suas ações, para tomar determinações políticas e encaminhar problemas ou procedimentos de organização econômica e social. Em resumo, são as bases sobre as quais se assenta a estrutura governamental."⁶

Em reconhecimento à importância dos arquivos para administração é que alguns estados brasileiros aprovaram seus Sistemas de Arquivo. Em 1978, 1979 e 1981, foram criados os Sistemas Estaduais nos Estados do Pará, Rio Grande do Norte, Sergipe e Espírito Santo.⁷ O Sistema de Arquivos do Estado de São Paulo foi instituído somente em 1984, pelo Decreto nº 22.789. No ano seguinte, o Arquivo do Estado deu início a um trabalho de levantamento e análise de dados a respeito dos arquivos da administração direta a fim de orientar a implantação do Sistema.⁸ Infelizmente, em decorrência da descontinuidade administrativa, os trabalhos fo-

6 SHELLENBERG, Theodore R. (1956) - Arquivos Modernos: princípios e técnicas. Tradução de Nilza Teixeira Soares. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1974.

7 Cf. Nilza Teixeira SOARES - Arquivologia: Avaliação e perspectivas. Brasília, CNPQ, 1982, p.95-96.

8 Os resultados de dois anos de pesquisa foram reunidos na publicação Diagnóstico da situação dos Arquivos do estado de São Paulo: órgãos da administração direta sediados na capital. São Paulo, Arquivo do estado, 1987.

ram interrompidos e hoje o Arquivo do estado encontra-se praticamente fechado em função da falta de funcionários e verbas para manutenção.

Nos municípios, tem sido lenta a formulação ou aprovação de dispositivos legais que assegurem uma política de gestão dos documentos públicos. Ao que nos consta, o município de Rio Claro foi o primeiro no Brasil a instituir o Sistema Municipal de Arquivos, em 1984.⁹ A Cidade de São Paulo, desde 1990, adotou uma proposta para a implantação do Sistema Municipal de Arquivos (S.A.M.S.P.) que, embora não tenha ainda sido legalmente instituída, transformou-se em referência básica aos demais municípios brasileiros.¹⁰ Assim, municípios como Santos/SP, São José dos Campos/SP, Vitória/ES, Botucatu/SP, entre outros, vem desenvolvendo políticas de gestão de documentos.

A partir do final dos anos 80, com o processo de redemocratização do país e a promulgação da nova Constituição Federal (1988), reconhecidamente avançada no que tange aos direitos e garantias fundamentais, a questão dos arquivos ganhou nova abordagem. Os arquivos, que estavam até então associados à cultura e quando muito à administração, passaram também a ser associados à conquista de direitos civis e ao exercício pleno da cidadania. Ou seja, a ênfase deixou de recair exclusivamente sobre a responsabilidade dos órgãos públicos pela guarda e conservação para incidir sobre o direito do cidadão de acesso aos documentos públicos.

Fator decisivo para isso foi o amplo movimento da sociedade civil, que acompanhando e alavancando o processo de redemocratização denunciava a corrupção e o descaso dos governantes no trato com a coisa pública e exigia transparência, ou seja, a mais ampla publicidade, nas ações e decisões administrativas.

9 Lei Municipal n° 1.883, de 29 de março de 1984. O Arquivo Público e Histórico do Município de Rio Claro foi criado pela Lei n° 1.573, de 11 de novembro de 1979. Arquivo do Município de Rio Claro: legislação. Rio Claro: Arquivo do Município de Rio Claro, 1985.

10 Cf. Daíse Aparecida OLIVEIRA - Sistema de Arquivos para o Município de São Paulo - S.A.M.S.P. Revista do Arquivo Municipal n° 199. São Paulo, D.P.H., 1991.

Esse anseio da sociedade brasileira tem sido contemplado em vários dispositivos legais à nível federal, estadual e municipal.¹¹ À nível federal, cabe registrar as contribuições da Constituição Federal e da Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos, no que tange à gestão, acesso, preservação e eliminação de documentos públicos.

Apesar de todas essas garantias legais, ainda que o acesso aos acervos seja facultado ao público, estamos longe de assegurar um rápido e eficiente acesso às informações. Para fazer valer as leis federais, os municípios precisam formular políticas públicas de gestão de seus documentos. O Município de São Paulo tem oferecido, desde 1990, decisivas contribuições nesse sentido, tanto que vem servindo de referência aos demais municípios brasileiros, especialmente quanto à avaliação e destinação final dos documentos produzidos pelos órgãos da administração direta e indireta.

III - Profissionalização do trabalho arquivístico

Em 1978, foram regulamentadas as profissões de Arquivista e de Técnico de Arquivo e instituído o Sistema Nacional de Arquivo - SINAR.¹² Não obstante, somente em 1984, a carreira de arquivista foi criada no Serviço Público Federal.

O Brasil dispõe, atualmente, de 4 cursos superiores em Arquivologia. Em 1974, surgiu o curso da Universidade do Rio de Janeiro (UNI-RIO), em

11 O direito de acesso aos documentos públicos está assegurado pela Constituição Federal de 1988, art.5º, incisos 33, 34, 72, 77, pela Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos, cap.I, art.4º e 5º, cap. V, art.22º, e por algumas leis estaduais e municipais.

12 A Lei nº 6.546, de 4 de julho, e o decreto nº 82.590, de 6 de novembro de 1978, regulamentaram, respectivamente, as profissões de Arquivista e de Técnico de Arquivo; o Decreto nº 82.308, de 25 de setembro de 1978, instituiu o SINAR. Cf. AAB - Arquivologia; textos e legislação, Rio de Janeiro, 1979, 52p. (Publicações da AAB, V.1). Para uma abordagem crítica do Sistema Nacional de Arquivo orientada pela análise dos fatores e circunstâncias que contribuíram para sua criação, consultar o artigo de Maria do Carmo Seabra Melo FERNANDES - O Sistema Nacional de Arquivo. Arquivo & Administração, Rio de Janeiro, 7(3):7-15, set./dez/1979.

1976, o da Universidade Federal Fluminense (UFF) e, em 1977, o da Universidade Federal de Santa Maria, no Rio Grande do Sul (UFSM). Em 1990, a professora Heloísa Liberalli Bellotto coordenou a implantação do mais recente curso de graduação em Arquivologia, na Universidade de Brasília (UnB).

Em alguns Estados, como o de São Paulo, que não contam com cursos superiores em Arquivologia, as universidades têm promovido cursos de introdução ou especialização a fim de atenderem à demanda de profissionais qualificados na área.

Importante conquista para os profissionais de arquivo no Brasil foi a recente criação da carreira e de 90 cargos de Arquivista no serviço público do município de São Paulo, pela Lei nº 11.951, de 11/12/95. A criação da carreira na Prefeitura de São Paulo é um precedente que deverá influir no quadro de pessoal dos demais municípios brasileiros e incrementar os trabalhos de organização dos arquivos municipais conquista é o resultado de intenso e longo trabalho contra a inércia da burocracia e de exaustivo embate político, durante quase 20 anos. Sensibilizar burocratas e políticos para importância da preservação e organização do patrimônio arquivístico, ainda que disso dependa a eficiência das ações administrativas, é uma tarefa árdua e um exercício de perseverança, levado ao limite pelas agruras da descontinuidade política, tão familiar àqueles que conhecem de perto os meandros das administrações públicas.

IV - Arquivos Municipais: conquistas

O Brasil conta, atualmente, com mais de 5.000 Municípios mas não temos estimativas de quantos possuem seus arquivos. Recente pesquisa sobre os Arquivos Municipais institucionalizados das capitais revelou os seguintes dados: apenas 11 capitais de Estados brasileiros possuem arquivos municipais, inclusive o Distrito Federal¹³. A pesquisa revelou,

(13) São elas: Aracajú, Belo Horizonte, Campo Grande, Distrito Federal, Fortaleza, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, São Luís, Vitória. Cf. Maria Odila Kahl FONSECA - Direito à informação: acesso aos Arquivos Públicos Municipais. Dissertação de Mestrado apresentada a Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, abril de 1996.

ainda, que dos profissionais atuantes nos referidos arquivos somente 8 possuem pós-graduação em Arquivologia, 5 graduação em Arquivologia e 45 com nível superior em outras áreas, 48 com nível médio com treinamento arquivístico, 34 com nível médio sem treinamento arquivístico, 10 com nível elementar com treinamento arquivístico e 19 com nível elementar sem treinamento arquivístico.

O Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ em conjunto com o Fórum Nacional de Dirigentes de Arquivos Municipais e algumas universidades vem trabalhando no sentido de promover um levantamento dos Arquivos Municipais no Brasil.

Dado que os Municípios brasileiros têm problemas comuns no trato com seus arquivos, há muitos anos entendeu-se a necessidade de buscar mecanismos para contribuir na disseminação de princípios teóricos, conceitos e procedimentos práticos que tivessem repercussão mais rápida na organização e acesso dos arquivos municipais através de uma entidade que os representasse e pudesse assumir esse apoio técnico-científico.

Das discussões e propostas apresentadas em Congressos, Conferências, Seminários e Encontros de Arquivologia, passou-se para uma ação mais concreta com a criação da Associação Nacional de Arquivos Municipais - ANARM, durante a III Conferência Nacional de Arquivos Públicos realizada na cidade de Belo Horizonte/MG, em outubro de 1991. Em 1993, durante a IV Conferência de Arquivos Públicos, realizada na cidade de Vitória/ES, a ANRAM, que em dois anos não conseguiu consolidar-se, cedeu lugar a uma nova entidade; o Fórum Nacional de Dirigentes de Arquivos Municipais, criado com o objetivo de congregar não apenas aqueles que ocupavam cargos de direção mas a todos os profissionais vinculados aos Arquivos Municipais.

O Fórum, recém-constituído participou da organização de dois eventos: X Congresso Brasileiro de Arquivologia e do Fórum de Arquivos Municipais de Tradição Ibérica, realizados em São Paulo, em 1994. Esse evento internacional, que reuniu profissionais de diversos países, evidenciou a realidade comum aos arquivos municipais da América Lati-

na: descaso político, isolamento administrativo, precariedade de recursos materiais, escassez de profissionais qualificados e heterogeneidade de procedimentos. O diagnóstico da situação dos arquivos municipais no Brasil e em outros países latino-americanos e a determinação de apontar encaminhamentos e definir diretrizes para alcançar soluções, foram os fundamentos para a elaboração do Estatuto do Fórum Nacional de Dirigentes de Arquivos Municipais, entidade civil de direito privado, sem fins lucrativos, atuante em todo território nacional, atualmente com sede e foro no Município de São Paulo.¹⁴

Objetivos fundamentais do Fórum:

I - congregar profissionais de Arquivos Municipais e de áreas correlatas, com vistas ao seu aprimoramento técnico-científico e à troca de experiências;

II - incentivar e orientar a criação, organização e manutenção de Arquivos Municipais nos termos da Polícia Nacional de Arquivos, inicialmente estabelecida pela Lei Federal nº 8.159/91;

III - explorar as interfaces da Arquivologia com outras áreas do conhecimento com vistas ao aprimoramento e eficiência das administrações municipais, bem como para o pleno acesso à informação;

IV - apresentar propostas para a normalização de procedimentos técnicos e a uniformização da terminologia arquivística;

V - cadastrar as instituições arquivísticas municipais existentes no território nacional;

VI - contribuir para a implantação de política de gestão de documentos e de informação arquivística à nível das administrações municipais, acompanhando o desenvolvimento das ciências e tecnologias da informação;

14 Criado em 29 de outubro de 1993, durante a IV Conferência Nacional de Arquivos Públicos, realizada na cidade de Vitória, Espírito Santo. Registrado no 1º Registro Civil das Pessoas Jurídicas - Registro de Títulos e Documentos, em São Paulo, sob o nº 199297, no dia 03 de abril de 1996. CGC nº 01.257.897/0001-04.

VII - promover intercâmbios regulares entre os profissionais de Arquivos Municipais, especialmente os de tradição ibérica;

VIII - disseminar informações, bibliografia especializada e textos básicos de Arquivologia;

IX - divulgar e participar das atividades e realizações de entidades e associações que tenham os mesmos objetivos.

Nesse pouco tempo de existência, o Fórum é uma entidade que representa com legitimidade inquestionável os profissionais e os interesses dos Arquivos Municipais brasileiros, dada a expressiva votação em âmbito nacional da nova Diretoria eleita em 8 de dezembro de 1995, da qual somos Presidente. Integra o Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ, como representante dos Arquivos Públicos Municipais e participa dos trabalhos de sua Câmara Técnica de Avaliação de Documentos.¹⁵

O Fórum tem uma estrutura organizacional singular pois descentralizada que permite lidar com maior eficácia com as especificidades locais e propor soluções similares para problemas comuns. O Fórum se faz presente nos mais distantes recantos do país através de suas Coordenações Regionais. Conta, atualmente, com 26 representantes distribuídos em 13 estados brasileiros.

Vale realçar que somam-se a esse esforço, outras iniciativas auspiciosas para o futuro dos arquivos municipais no Brasil. O governo do Estado de Santa Catarina vem realizando, a longos anos, o Encontro de Arquivos Catarinense, priorizando a qualificação dos profissionais de arquivos municipais. A Universidade Federal de Santa Maria vem desenvolvendo trabalho semelhante junto às prefeituras de médio porte do estado do Rio Grande do Sul, que recentemente promoveu o I Encontro de Arquivos Municipais daquele Estado. Iniciativas similares despontam em outros Estados brasileiros como Bahia, Pernambuco, Espírito Santo,

15

Nos termos do Decreto de 11 de novembro de 1994 (publicado no Diário Oficial da União, no dia 14 de novembro de 1994, seção 2) e da Portaria nº 3 do Presidente do CONARQ, de 11 de maio de 1995.

São Paulo e Rio de Janeiro, indicando um crescente interesse pelos arquivos municipais no Brasil.