

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE ARQUIVOLOGIA

Alessandra Costa Bianchin

**A EMANCIPAÇÃO POLÍTICA MUNICIPAL E SUAS RELAÇÕES COM
A ARQUIVOLOGIA**

Santa Maria, RS
2022

Alessandra Costa Bianchin

**A EMANCIPAÇÃO POLÍTICA MUNICIPAL E SUAS RELAÇÕES COM A
ARQUIVOLOGIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Arquivologia da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Bacharela em Arquivologia**.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Alcides Cougo Junior

Santa Maria, RS
2022

Alessandra Costa Bianchin

**A EMANCIPAÇÃO POLÍTICA MUNICIPAL E SUAS RELAÇÕES COM A
ARQUIVOLOGIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Arquivologia da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Bacharela em Arquivologia**.

Aprovado em 01 de fevereiro de 2022

Francisco Alcides Cougo Junior, Dr. (UFSM)
Presidente/Orientador

Augusto César Luiz Britto, Me. (UFSM)

Glaucia Vieira Ramos Konrad, Dra. (UFSM)

Santa Maria, RS
2022

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho inteiramente aos meus pais, por sempre me apoiarem e estarem ao meu lado nos momentos mais difíceis, mostrando-me que depois da tempestade, sempre vem o arco-íris.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram para a realização desta pesquisa, especialmente:

- A Deus, por ter me dado força e coragem para vencer todos os obstáculos que foram postos no meu caminho durante esta trajetória.

- Aos meus pais, por me apoiarem em todas as minhas decisões e estarem ao meu lado.

- Ao Jeferson, por ter sido paciente, amoroso, dedicado e especialmente compreensivo em todos os momentos.

- Ao meu orientador Francisco, por toda dedicação e atenção nessa trajetória longa e difícil. Superamos muitos obstáculos, teu apoio foi fundamental.

- A minha família e meus amigos, gratidão a vocês, por toda contribuição, por todas as angústias compartilhadas, pelos risos na hora certa, pela companhia e conselhos. Especialmente a minha prima-irmã Juliana, cada palavra de carinho e apoio foram fundamentais para chegar ao fim desta etapa.

Sem o apoio de vocês, eu não poderia alcançar a meta de me tornar Arquivista.

Muito obrigada!

RESUMO

A EMANCIPAÇÃO POLÍTICA MUNICIPAL E SUAS RELAÇÕES COM A ARQUIVOLOGIA

AUTORA: Alesandra Costa Bianchin
ORIENTADOR: Francisco Alcides Cougo Junior

Os municípios, enquanto entes federados, cumprem um papel importante de organização do Estado, pois é neles que a população vive e desenvolve suas atividades. Muitas localidades almejam ter esta condição para oferecer mais qualidade de vida aos cidadãos. Assim, processos de criação de municípios, seja por fusão, desmembramento ou incorporação de territórios geram novos entes federados. O objetivo deste trabalho foi correlacionar a criação de municípios no Brasil, nas décadas de 1980 e 1990, com a adoção de princípios arquivísticos, principalmente os de proveniência e territorialidade, na preservação do patrimônio documental e na criação dos arquivos municipais, atendendo as exigências da legislação e as diretrizes do Conselho Nacional de Arquivos, além da observância aos pressupostos teóricos dos autores selecionados. O estudo consiste em uma pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo. Concluiu-se que períodos mais democráticos favorecem o processo de emancipação político-administrativa, gerando a criação de novos municípios, mas que este processo nem sempre respeita os princípios arquivísticos na preservação do legado cultural das localidades envolvidas, devendo esses ser considerados na criação de novos arquivos públicos municipais, bem como as normativas legais e indicativas das entidades de classe que representam a Arquivologia.

Palavras-chave: Novos municípios. Arquivo público municipal. Diretrizes. Princípios da Proveniência e da Territorialidade.

ABSTRACT

MUNICIPAL POLITICAL EMANCIPATION AND ITS RELATIONS WITH ARCHIVED

AUTHOR: Alesandra Costa Bianchin
ADVISOR: Francisco Alcides Cougo Junior

The municipalities, as federated entities, play an important role in the organization of the State, because it is in them that the population lives and develops its activities. Many localities aspire to have this condition to offer more quality of life to their citizens. Thus, processes of creating municipalities, whether by merger, dismemberment, or incorporation of territories, generate new federated entities. The objective of this work was to correlate the creation of municipalities in Brazil in the 1980s and 1990s with the adoption of archival principles, especially those of provenance and territoriality, in the preservation of documentary heritage and in the creation of municipal archives, meeting the requirements of legislation and the guidelines of the National Council of Archives, in addition to compliance with the theoretical assumptions of the selected authors. The study consists of a qualitative bibliographic research. It was concluded that more democratic periods favor the process of political-administrative emancipation, generating the creation of new municipalities, but that this process does not always respect the archival principles in the preservation of the cultural legacy of the localities involved, and that these should be considered in the creation of new municipal public archives, as well as the legal and indicative norms of the class entities that represent on Archival Science.

Keywords: New municipalities. Municipal public archive. Guidelines. Principles of Provenance and Territoriality.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Quantidade de municípios no Brasil – 1940/2000	37
QUADRO 2 – Princípios da territorialidade e proveniência presentes na legislação.	41

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA.....	9
1.2 OBJETIVOS	9
1.2.1 Objetivo geral	9
1.2.2 Objetivos específicos	10
1.3 JUSTIFICATIVA	10
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	12
2.1 EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS.....	12
2.2 ARQUIVOS NO CONTEXTO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	17
2.3 PRINCÍPIOS ARQUIVÍSTICOS.....	23
2.3.1 Princípio da Proveniência	24
2.3.2 Princípio da Territorialidade	27
3 MÉTODOS E TÉCNICAS	30
3.1 TIPO DE PESQUISA.....	32
3.2 PRODUÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	32
3.3 ASPECTOS ÉTICOS.....	33
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	34
4.1 EMANCIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO PERÍODO DE 1964 A 1980.....	34
4.2 EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988	35
4.3 A LEGISLAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL A RESPEITO DA EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS	37
4.4 A EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS E OS ARQUIVOS MUNICIPAIS NO BRASIL	40
5 CONCLUSÃO	47
REFERÊNCIAS	49

1 INTRODUÇÃO

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros passaram a ser reconhecidos enquanto entes federados, dotados de autonomia política, administrativa e financeira. O novo marco legal instituiu também uma nova era na relação entre as municipalidades, os Estados e a União. A partir deste novo entendimento, passou a caber aos Estados a regulação sobre os procedimentos e critérios das chamadas emancipações municipais, nos processos de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de novos municípios.

A nova conjuntura política pós-1988, mais democrática, inspirou muitas localidades brasileiras a pleitearem sua emancipação, movimento que proporcionou a criação de centenas de municípios em um curto período de tempo entre as décadas de 80 e 90.

Compreendidos como estruturas e entidades administrativas, os municípios oriundos dos processos de emancipação pós-1988 constituem-se, pelas características atribuídas pela lei, como aglutinadores de entidades produtoras e acumuladoras de documentos arquivísticos, seja através das prefeituras municipais, suas secretarias e órgãos, ou por meio das câmaras municipais. Tais estruturas caracterizam-se tanto pela produção quanto pela ampla necessidade de gestão e garantia de acesso aos arquivos públicos, elementos nem sempre levados em consideração desde o início do processo emancipatório.

Pensando nesta problemática e tendo como tema o fenômeno emancipatório dos municípios brasileiros nas décadas de 1980 e 1990, este trabalho discorre sobre a historicidade do processo de emancipações municipais, visando analisá-lo a partir dos conceitos teóricos e parâmetros técnicos da Arquivologia.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

A partir da temática assinalada, o principal objetivo do trabalho consiste em analisar de que forma os princípios arquivísticos estão direta ou indiretamente

contemplados na legislação e nas orientações da política nacional de arquivos no que tange às emancipações político-administrativas de municípios no Brasil. e como a literatura especializada, com destaque para as orientações do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), indica os procedimentos necessários para a instalação e manutenção dos arquivos públicos municipais.

1.2.2 Objetivos específicos

Para a consecução do objetivo geral do trabalho, esta pesquisa conta com os seguintes objetivos específicos:

- a) analisar a literatura relacionada às emancipações municipais no Brasil, aos arquivos públicos municipais e aos princípios arquivísticos de proveniência e territorialidade;
- b) investigar a legislação relacionada aos processos e procedimentos emancipatórios municipais no Brasil, bem como sua relação com a legislação arquivística;
- c) compreender as conexões e lacunas que envolvem o processo de emancipação de municípios no Brasil e os principais preceitos da política nacional de arquivos.

1.3 JUSTIFICATIVA

A Arquivologia é uma ciência que tem como pressuposto básico a manutenção organizada de tudo que uma determinada sociedade produz em termos culturais, políticos, administrativos, financeiros e sociais, de modo que cada comunidade possa preservar seu conteúdo histórico. A área desenvolveu-se seguindo os padrões científicos do conhecimento e criou um conjunto de pressupostos e modelos de atuação, reiterados por cientistas do mundo inteiro, sempre em constante aperfeiçoamento a respeito de como os documentos arquivísticos devem ser tratados e se constituem em fonte de informação para a população.

A Arquivologia parte do princípio de que toda forma de documentação produzida pertence à população que a originou, sendo pertinente, portanto, que as administrações, em seus mais diversos níveis, considerem seu acesso como um direito da cidadania, um dos garantidores da democracia contemporânea.

Neste sentido, destaca-se a importância de dois pilares arquivísticos que se interconectam, o princípio da territorialidade e da proveniência, ambos pressupondo a ideia de que se deve respeitar a origem e a cultura do contexto em que os documentos arquivísticos são produzidos. Tais princípios respeitam e reforçam a identidade cultural dos mais distintos níveis de localidades, incluindo as que passaram a se constituir como municípios dentro da unidade federativa brasileira.

Portanto, ao fazer uma correlação entre estes princípios e os processos de emancipação municipal, averiguando dentro da legislação, das normativas do CONARQ e de outras fontes como esta relação acontece na prática, bem como seus impactos no âmbito dos arquivos públicos municipais, este trabalho justifica-se no sentido de mapear lacunas, buscar eventuais soluções e até sugerir formas de amenizar ou resolver os desafios presentes na realidade estudada.

A justificativa para a realização deste trabalho ocorre, também, ante a necessidade de contribuir para a ampliação de conhecimento sobre o assunto, pois, embora saiba-se que a emancipação político-administrativa dá ao local emancipado o poder de se autogerir, entende-se também que este ainda é um tema pouco abordado sob o viés da Arquivologia.

O trabalho está dividido em cinco capítulos. Além da Introdução, que delimita o tema, apresenta os objetivos, justifica sua proposição e delinea alguns aspectos fundamentais da pesquisa, há um segundo capítulo, denominado "Revisão de Literatura", que tem como objetivo discutir temas como emancipação municipal e os principais princípios arquivísticos que servirão de fundamentação para esta pesquisa – "princípio da proveniência" e "princípio da territorialidade". O terceiro capítulo, intitulado "Métodos e Técnicas", tem como foco apresentar a metodologia e as técnicas utilizadas para a elaboração deste trabalho. O quarto capítulo, denominado "Resultado e Discussões", aborda os resultados obtidos através desta investigação, bem como os debates teóricos e as reflexões acerca do tema proposto. Por fim, apresenta-se o quinto capítulo, no qual são evidenciadas as conclusões desta pesquisa.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Neste capítulo, apresenta-se a revisão bibliográfica do trabalho, elaborada a partir de conceitos e princípios fundamentais para o entendimento desta pesquisa. Inicialmente, a revisão abordará os conceitos e procedimentos de criação de municípios no Brasil, bem como os princípios arquivísticos que embasarão a discussão sobre o tema: "princípio da proveniência e "princípio da territorialidade.

2.1 EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS

A cidade pode ser considerada a mais primitiva forma de organização política da sociedade a partir do momento em que a mesma se fixa em um local, abandonando a sua condição de nômade. Como assinala Fabris (2008), a instituição surgiu como decorrência da necessidade de resolução de problemas comunitários e configura-se como uma entidade de cunho superior, cujo propósito seria de intermediar e estabelecer regras para a solução de conflitos e para a convivência comum.

A palavra município – que designa conceitualmente a ideia de cidade – tem origem na Roma Antiga, no termo em latim *municipum* ou *municipa* e teria surgido no final do período conhecido como República. Porém, sua ideia já era praticada nas cidades gregas com o nome de *polis*, denominação designada para definir a associação decorrente da organização familiar e das pessoas criada para gerir a vida dos cidadãos (COSTA, 2005).

Segundo Fabris (2008), o termo município tem aspectos ligados ao antigo Império Romano, que teve grande domínio territorial em seu apogeu. As cidades dominadas pelo Império eram subdivididas entre colônias e municípios. Eram considerados municípios todas as cidades habitadas por pessoas que não fossem de origem romana. Os residentes destes lugares possuíam os mesmos direitos de um cidadão de Roma, mas as cidades eram governadas por leis próprias e pelos costumes da região, ao passo que as colônias eram regidas exclusivamente por leis de Roma.

No Brasil, o município foi a primeira forma de organização política, criada para solucionar problemas e conflitos enfrentados pela comunidade em um meio social ainda em formação. Cidades como São Paulo, Salvador e Ouro Preto chegaram a criar seus próprios exércitos para defender-se de inimigos externos e solucionar suas

divergências internas, tornando-se um centro de decisões políticas dentro de um território imenso e ainda em configuração (FABRIS, 2008).

O município começou a funcionar no Brasil em 1532 sob a vigência das Ordenações Manuelinas (1521) e mais tarde sob o ordenamento jurídico contido nas Ordenações Filipinas (1603). O Conselho, denominação dada à assembleia de vizinhos detentores de concessões de forais, era autorizado a ser instalado nas localidades que tivessem pelo menos a categoria de vila concedida por ato régio, sendo ele formado por um corpo político administrativo que implicava em um núcleo de casas, uma população e um território denominado termo, sobre o qual se exercia a jurisdição municipal (FABRIS, 2008, p. 82).

Como não havia uma gestão centralizada durante a época colonial, os municípios, se transformaram em importantes polos de decisão política, chegando mesmo a confrontar decisões das capitanias e, posteriormente, dos governadores gerais (FABRIS, 2008).

Para Magalhães (2007), a criação de municípios não se relacionava à necessidade de organização de um povoado localizado em torno de uma comunidade, mas sim a uma decisão de Portugal que definiu a primeira legislação de criação de municípios no Brasil colonial, tendo como intuito a organização referente a povoação de seu território.

Bremaeker afirma que:

[...] vê-se que a criação de Municípios não é nenhuma novidade na tradição política brasileira, ocorrendo ao longo do tempo com relativa naturalidade. Em verdade, esse processo somente veio a ser bloqueado no período militar, reiniciando-se e intensificando-se à medida que a normalidade democrática se reinstalava [...] (1996, p. 118-128)

Durante o Império, os municípios foram legalmente instituídos através da Constituição de 1824¹, porém sem maior autonomia política e administrativa. Em 1828, foi instituída a lei da organização municipal², que obrigava cidades e vilas do país a terem câmaras municipais (NUNES; SERRANO, 2019).

¹ Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas. Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do número de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior número de votos, será Presidente.

Art. 169. O exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar (BRASIL, 1824).

² Esta lei era composta de cinco títulos e 90 artigos e definia diversos aspectos da organização e funcionamento dos municípios, como o número de membros das câmaras municipais, o tempo de legislatura, o número de sessões ordinárias, os cidadãos que podiam votar ou concorrer e a forma pela

Com a promulgação da Constituição de 1891³, houve a previsão de que os municípios deveriam ter a sua autonomia garantida, fortalecendo a sua competência para atender seus interesses peculiares. Há, nesse sentido, um salto qualitativo em sua função administrativa, mas sua autonomia nunca foi colocada em prática (NUNES; SERRANO, 2019).

Por meio de suas leis orgânicas, os municípios também trataram de reafirmar suas competências dentro da simetria constitucional vigente; porém, no momento de exercício dessas atribuições, a dificuldade cultural enfrentada relativa à convivência de anos com poderes centralizadores impediu seu efetivo cumprimento. Na realidade, a autonomia municipal durante a Primeira República não passou de mera especulação, nenhum exercício concreto passou de tinta exposta no papel. Pautados pela máxima do centralismo e da condução da Administração Pública pelos “coronéis”, os municípios constituíam currais eleitorais conduzidos pelas mãos de ferro de seus “feitores” (NUNES; SERRANO, 2019, p. 159).

Na Constituição de 1934, o termo interesse local⁴ passou a ser o conceito que desenharia o fundamento de emancipação do município dentro da ideia de possibilidade de ter renda própria.

O artigo 13⁵ da Constituição de 1934 apresentou como norma principiológica a autonomia municipal, como garantia à efetivação de todos os aspectos relacionados ao seu peculiar interesse, prevendo a necessária eleição de prefeitos e vereadores, bem como a arrecadação de impostos próprios e a organização de seus serviços (NUNES; SERRANO, 2019, p. 159).

A Constituição de 1937 manteve as prerrogativas da carta magna anterior, mas retirou a possibilidade de o prefeito ser eleito, pois havia um claro interesse de centralização das decisões políticas por parte do governo central de Getúlio Vargas.

qual ocorreriam estas eleições. O texto ainda ressalta, em seu art. 24, que “As Camaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa”. (BRASIL, 1828).

³ Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse (BRASIL, 1891).

⁴ O termo interesse local é assunto de debate entre os autores que estudam o municipalismo. Para Corralo (2009), ele sintetiza a delimitação das competências constitucionais deste ente federado a partir de 1988, mas ainda persiste como um conceito impreciso e indeterminado. Para Meirelles (2001), o interesse local determinaria a predominância, mas não a exclusividade do que afeta o município em relação ao Estado e à União, porque não existe assunto municipal que não seja, ao mesmo tempo, de interesse maior, pois o que acontece na esfera local também afeta os demais entes. Além disso, há determinadas questões de âmbito regional que extrapolam a competência municipal.

⁵ Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente: I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta; II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas; III - A organização dos serviços de sua competência (BRASIL, 1934).

Na Constituição de 1946, houve um fortalecimento do município através de uma maior redistribuição dos impostos, favorecendo uma maior autonomia financeira. Por sua vez, a Constituição de 1967, embora consagrasse a autonomia municipal, estava ligada ao contexto no governo do regime militar e, por isso, era extremamente centralizadora, o que impedia, na prática, que isto se cumprisse (NUNES; SERRANO, 2019).

É importante destacar que, do período colonial aos dias atuais, os municípios se transformaram sobremaneira. Foi só durante o período republicano, por exemplo, que o município brasileiro passou a contar com uma prefeitura para exercer o poder executivo municipal. Até então, as câmaras municipais eram encarregadas da gestão do município. Só recentemente, a partir da Constituição de 1988, os municípios ganharam em definitivo um caráter político, quando, enfim, foram elevados à categoria de entes federativos.

Conforme pontua Bremaeker (1996), a ideia de emancipação política dos municípios proliferou mais em períodos democráticos, como entre 1945 e 1964 e após 1985, com destaque para o contexto posterior à Constituição de 1988, que reconheceu o município como ente federado.

Há, sem dúvida, uma coincidência entre ritmo emancipacionista e regime político. A relação é correta quando identifica os períodos ditatoriais com a centralização político-administrativa. Seria inusitado se, no caso brasileiro, as ditaduras tivessem promovido o contrário, incorporando em sua agenda política a desconcentração fiscal e política (TOMIO, 2002, p. 3).

A fase atual dos municípios brasileiros pode ser explicitada através dos comentários de Favero e Zmitrowicz, que afirmam:

Atualmente, as funções políticas-administrativas dos municípios brasileiros, destacados pela atual Constituição, não se restringem apenas à atuação nas cidades, estende-se a todo o território urbano e rural, e em tudo que afeta ao bem-estar da sua comunidade. Como entidade estatal, o Município desfruta de autonomia político - administrativa, no que diz à eleição de seus governantes e à condição dos negócios de seu peculiar interesse, tais como: decretação e arrecadação de seus tributos, aplicação de suas rendas e organização de seus serviços. (2005, p. 09)

As regras para emancipações municipais foram estabelecidas pela Emenda Constitucional Federal nº 15, de 12 de setembro de 1996, que alterou o texto do § 4º do Art. 18 da Constituição de 1988 e passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 8. § 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após a divulgação de Estudos de Viabilidade Municipal apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 2005).

No entendimento de Tomio (2002), a emancipação de um município depende de uma série de condições políticas, econômicas e sociais que estão ligadas a ações de um conjunto de atores que determinam as suas preferências nestes acontecimentos. Os atores podem ser entendidos como agentes conscientes de seus interesses e de sua força no cenário político, capazes de selecionar alternativas e definir estratégias em sua interação com outros atores na perspectiva de ganhos individuais e coletivos. Entre os atores, estão as lideranças locais e as lideranças municipais (que podem ser a favor ou não da emancipação). Além dos atores, devem existir instituições políticas favoráveis para que o processo seja estimulado, pois seu papel regulatório interfere nos processos decisórios e na transformação do interesse dos atores.

Conforme estudos desenvolvidos por Cigolini e Cachatori (2012), as causas que determinam os processos emancipatórios envolvem:

- a) questão locais do território, como seu tamanho, natureza das atividades econômicas, urbanização e organização da produção;
- b) estratégias políticas de grupos que desejam ter ou aumentar sua influência política para obter vantagens econômicas e eleitorais;
- c) possibilidade de aumentar o desenvolvimento local;
- d) ausência ou inoperância de serviços públicos;
- e) expansão da população e da circulação;
- f) mudanças econômicas realizadas pelo poder público ou organizações privadas.

Estes mesmos autores também conseguiram visualizar as consequências dos processos emancipatórios (CIGOLINI; CACHATORI, 2012):

- a) fortalecimento de políticas descentralizadoras;
- b) estímulo à democracia e cidadania;
- c) incremento da renda local;
- d) ampliação de gastos públicos com a criação de cargos.

De acordo com Favero (2004), aqueles que são contrários às emancipações geralmente possuem uma visão administrativa e financeira, entendendo que a criação de um novo município gera tão somente o aumento das despesas públicas com o surgimento de cargos nos poderes Executivo e Legislativo. Por outro lado, aqueles que são favoráveis justificam o seu posicionamento afirmando que haverá melhor distribuição das verbas públicas em função da sua descentralização, que também proporciona um maior acesso aos serviços públicos.

Em linhas gerais, os argumentos dos “localistas” sustentam uma maior autonomia local, pois o município seria o ente institucional federado mais próximo do cidadão, capaz de atender diretamente suas reivindicações. Em contraposição, os “nacionalistas” defendem maior soberania nacional, argumentando que a emancipação de distritos sem critérios adequados cria municípios sem condições de autossustentação financeira e, dependendo de repasses governamentais, oneram o orçamento público com dispendiosos gastos com fundos de participação municipal. (FAVERO, 2004)

2.2 ARQUIVOS NO CONTEXTO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A sociedade contemporânea tem como um de seus pilares o rápido acesso à informação, possibilitada pelo desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, cujo acesso, no Brasil, é protegido pela Constituição Federal e por leis baseadas em seus princípios. No que diz respeito aos arquivos, quaisquer dos entes federados tem por obrigação disponibilizar as informações para os usuários de forma prática e em tempo hábil, ao mesmo tempo em que deve preservar princípios arquivísticos em sua organização, protegendo e mantendo documentos que constituem bens públicos sob sua responsabilidade. Compreende-se que um município, quando bem organizado administrativamente em relação a seus arquivos, terá sempre uma melhor capacidade administrativa e poderá responder mais qualificadamente aos anseios da população em suas necessidades básicas, como educação, saúde e os demais direitos fundamentais (REZENDE; SOUZA, 2000).

Quando se fala de arquivos municipais e sua importância para o cidadão, considera-se necessário observar que o acesso à informação está previsto na

Constituição de 1988, nos incisos XIV⁶ e XXXIII⁷ do artigo 5º, em seu artigo 37⁸ e em seu artigo 216⁹ (BRASIL, 1988). Seguindo os preceitos da carta maior brasileira, em 2009, foi publicada a Lei complementar n. 131, conhecida como Lei da Transparência, que preconiza que todos os entes federativos possuem a obrigação de liberar o pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, sobre as informações de execução de atividades (BRASIL, 2009).

Em 2011, os legisladores aprovaram a Lei de Acesso à informação, que tornou mais explícita a garantia de que os cidadãos possuem direito ao acesso a informações sobre a gestão dos poderes públicos¹⁰ (BRASIL, 2011). Este acesso já havia sido garantido em 1991, quando da aprovação da Lei de Arquivos¹¹ (Lei n. 8.159), que estabelece os parâmetros da política nacional de arquivos públicos e privados¹², normatizando a gestão de documentos dos entes federados¹³ (BRASIL, 1991).

A Lei dos arquivos estabelece mecanismos de classificação dos documentos, enfatizando a necessidade de que cada ente federativo possua um órgão que possa orientar e proceder a classificação, a avaliação e o armazenamento correto dos documentos produzidos no âmbito público (BRASIL, 1981).

⁶ XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (BRASIL, 1988).

⁷ XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

⁸ II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (BRASIL, 1988).

⁹ Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (BRASIL, 1988)

¹⁰ Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: (...) II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos (BRASIL, 2011).

¹¹ “É dever do poder público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivo, como instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico e como elemento de prova e informação (art. 1º) (BRASIL, 1991).

¹² Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (art. 4º) (BRASIL, 1991).

¹³ Art. 2º - Consideram-se arquivos, para os fins desta Lei, os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos. Art. 3º - Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

Conforme disposição do Conselho Nacional de Arquivos (Resolução n. 27, de 16 de junho de 2008), entende-se os arquivos públicos municipais como o conjunto de documentos que são produzidos e recebidos no exercício das atividades deste ente federado, em decorrência de suas atividades administrativas e legislativas, englobando todos os documentos produzidos pela Prefeitura Municipal e suas secretarias, bem como os que provêm da Câmara Municipal de Vereadores¹⁴ (CONARQ, 2008)¹⁵. Da mesma forma, o documento também do CONARQ, estabelece as finalidades do arquivo público municipal.

O arquivo público municipal tem por finalidade formular e implementar a política municipal de arquivos, por meio da gestão, tratamento técnico, transferência, recolhimento, preservação e divulgação dos documentos arquivísticos, em qualquer suporte ou formato, garantindo, desta forma, pleno acesso à informação com vistas a subsidiar as decisões governamentais de caráter político-administrativo, apoiar o cidadão na defesa de seus direitos, além de fomentar o desenvolvimento científico e divulgar o patrimônio documental (CONARQ, 2014, p. 20).

O Arquivo Municipal pode ser compreendido como a parte da gestão pública responsável pelo gerenciamento de todos os documentos gerados pelos poderes Executivo e Legislativo, tanto no âmbito direto como indireto. Além de ser uma exigência legal dentro dos modernos conceitos de administração pública, que exigem eficiência, transparência e preservação, serve como fonte de garantia de direitos para a população, para que esta tenha sua cidadania preservada (OLIVEIRA, 2000).

Conforme assinala Canali (2017), a finalidade de um arquivo municipal é de implementar, avaliar e monitorar as políticas públicas da gestão de documentos e de informações através de técnicas como programas de gestão, tratamento técnico, transferência, recolhimento, preservação e disponibilização das informações produzidas neste âmbito, em qualquer suporte ou formato.

De acordo com Gomes (2019), não existe informalidade nas relações estabelecidas entre a administração pública e a sociedade e nada do que acontecer pode deixar de ser registrado em documentos públicos, que se caracterizam como

¹⁴ De acordo com o artigo 1º do Decreto n. 4.073/2002, que regulamentou a Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, o “CONARQ é um órgão colegiado, vinculado ao Arquivo Nacional, [que] tem por finalidade definir a política nacional de arquivos públicos e privados, bem como exercer orientação normativa visando à gestão documental e à proteção especial aos documentos de arquivo (BRASIL, 2002).

¹⁵ Para maior aprofundamento do tema, recomenda-se o livro de Helena Corrêa Machado e Ana Maria de Almeida Camargo “Como implantar arquivos públicos municipais”. Antes da publicação da Lei de Arquivos, estas autoras já haviam publicado, em 1990, “Diretrizes para a modernização dos arquivos municipais” e “Roteiro para a implantação de arquivos municipais”, de 1996.

espaços de preservação da memória institucional, pois neles estão conservados os direitos dos envolvidos nos processos administrativos. Desta forma:

Uma gestão pública responsável e de qualidade exige não só a consulta ao que foi feito anteriormente, com objetivo de evitar duplicação de esforços e a repetição de ações já tratadas sem êxito, mas também a responsabilidade pelo efetivo registro do que está sendo decidido. Nenhuma instituição pode funcionar adequadamente sem seus arquivos, que provam e garantem a legitimidade de sua existência e desenvolvimento. Somente os documentos de arquivo, ou seja, os que as instituições produzem e recebem no exercício das suas funções e atividades, podem demonstrar como elas funcionam e como atuam na sociedade (GOMES, 2019, p. 52).

Segundo o CONARQ (2014), fica claro o papel dos arquivos municipais dentro da política de gestão de documentos dos administradores

O arquivo público municipal tem por finalidade formular e implementar a política municipal de arquivos, por meio da gestão, tratamento técnico, transferência, recolhimento, preservação e divulgação dos documentos arquivísticos, em qualquer suporte ou formato, garantindo, desta forma, pleno acesso à informação com vistas a subsidiar as decisões governamentais de caráter político-administrativo, apoiar o cidadão na defesa de seus direitos, além de fomentar o desenvolvimento científico e divulgar o patrimônio documental (CONARQ, 2014, p. 20).

Neste mesmo documento, o CONARQ (2014) conceitua o que vem a ser Arquivo Público Municipal:

A instituição responsável pelos conjuntos de documentos produzidos, recebidos e acumulados por órgãos públicos municipais no exercício de suas atividades, ou seja, pelos poderes Executivo e Legislativo, representados respectivamente pela prefeitura e pela câmara dos vereadores, em decorrência de suas funções administrativas e legislativas. São também públicos os conjuntos de documentos de caráter público produzidos e/ou recebidos por instituições privadas responsáveis pela prestação de serviços públicos (CONARQ, 2014, p. 20).

O CONARQ (2014) estabelece as premissas para a criação de um arquivo municipal, cuja instituição deve ser realizada através de lei específica que definirá os critérios pelo qual será organizado, bem como a sua vinculação administrativa e seus mecanismos de gestão, difusão e acesso às informações que são públicas, respeitando-se os pressupostos na Constituição Federal, na Lei de Arquivos e na Lei de Acesso à Informação. Ainda de acordo com a normativa

O arquivo público deverá ser dotado, principalmente, de recursos humanos qualificados para dar cumprimento às suas atividades específicas, bem como

de infraestrutura física, material e tecnológica adequada para tratamento, guarda, armazenamento, preservação e acesso aos documentos de acordo com as normas e legislação em vigor (CONARQ, 2014).

Ainda de acordo com o CONARQ (2014), o processo para a criação de um arquivo municipal deve seguir o seguinte processo formal:

- Projeto de lei que cria o arquivo público municipal;
- Decreto que regulamenta a estrutura, competências, atribuições e quadro funcional do arquivo público municipal;
- Regimento do arquivo público municipal, no qual serão estabelecidos propósitos, objetivos, política institucional, papel, quadro de pessoal, assim como formas de manutenção (CONARQ, 2014).

Conforme o CONARQ (2014), além das questões legais referidas acima, considera-se fundamental a implementação de programas de gestão de documentos na esfera municipal para que a administração pública cumpra com seu dever de garantir o acesso às informações produzidas, alcançando níveis mais elevados na prestação de serviços públicos.

A inexistência de um programa de gestão de documentos e informações de forma integrada tem como consequência grave a perda, o extravio ou a destruição indiscriminada do patrimônio documental público, podendo acarretar danos irreparáveis à administração pública, ao direito fundamental dos cidadãos de acesso aos documentos públicos e às informações neles contidas, ao direito à história e à memória cultural do município e do país (CONARQ, 2014).

Ainda de acordo com o Conarq (2014), muitos gestores municipais não veem a gestão de documentos e de informação como um dever de sua gestão, como determina a legislação atual,

O município que não tem um arquivo público institucionalizado em sua estrutura administrativa está descumprindo a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Arquivos, de 1991, obstaculizando e/ou inviabilizando a aplicabilidade das leis de Responsabilidade Fiscal – LRF (lei complementar 101/2000), da Transparência (lei complementar 131/2009) e da lei nº 12.527, de 2011 – Lei de Acesso à Informação, bem como evidencia a ausência de gestores públicos comprometidos com uma administração eficiente, eficaz e transparente dos documentos gerados e acumulados pelo poder público municipal (CONARQ, 2014).

A gestão de documentos em um município está em sintonia com o processo de cidadania, pois tem como objetivo propiciar o acesso à informação, além de preservar a memória e os aspectos histórico-culturais daquela localidade. Em termos

administrativos, constitui uma importante ferramenta de auxílio às decisões por conter informações detalhadas sobre as condições do ente municipal nas várias áreas de atuação. Por gestão de documentos, entende-se todo o processo que envolve o planejamento, a organização, o controle e a coordenação dos diferentes recursos necessários para a implantação de um arquivo, como o número de profissionais necessários, o espaço físico e os equipamentos, sempre lembrando que os principais objetivos deste trabalho são a preservação dos documentos, bem como o rápido e fácil acesso aos mesmos (REZENDE; SOUZA, 2000).

Em muitos municípios, o arquivo municipal está subordinado à Secretaria de Cultura, o que revela como os arquivos ainda não são vistos como órgãos básicos da administração, representando uma distorção da moderna função das instituições arquivísticas, resultando em uma política ineficiente da gestão de arquivos, quando o recomendado seria que estivesse subordinado à Secretaria de Administração do Município, em uma posição estratégica para realizar a gestão de documentos e informações. Isto acontece em função da visão limitada dos administradores municipais sobre a importância dos arquivos em sua gestão (FONSECA, 2006).

Na sociedade organizada contemporânea, na qual se inclui a gestão municipal, são muitos os processos administrativos necessários a serem criados para se atingir os objetivos da administração pública municipal. É crescente a produção de documentos e aumenta, a cada dia que passa, a importância da informação arquivística. Infelizmente, em muitos casos, o arquivo é considerado apenas uma unidade administrativa menor com a função de guardar papéis considerados sem utilidade, ganhando uma posição de desprestígio e desvalorização de seus serviços, o que incide em falta de recursos humanos e materiais que tenham condições de atender a demanda necessária (BERNARDES; DELATORRE, 2008).

Em geral, o arquivo é considerado uma unidade administrativa menor, sem atribuições bem definidas a não ser “guardar papéis”. O conceito corrente de “arquivo” é sinônimo de “arquivo morto”, ou seja, um amontoado de papéis velhos sem “utilidade” nenhuma. Sua posição hierárquica na estrutura administrativa dos órgãos públicos e das empresas privadas induz ao desprestígio, à desvalorização dos seus serviços e à falta de recursos materiais e humanos com qualificação técnica adequados ao seu pleno funcionamento (BERNARDES; DELATORRE, 2008, p. 07).

Com os arquivos locados nos locais certos, evita-se uma acumulação desnecessária de documentos em diferentes espaços, o que contribui para a

agilidades na consulta de informações e na tomada de decisões, sendo esta a principal função de um bom posicionamento do sistema arquivístico municipal. A correta disponibilização dos arquivos também fortalece os mecanismos de controle e participação social e talvez seja este um dos motivos que leva gestores a dificultar seu acesso, por não querer que os munícipes saibam o que está acontecendo, contrariando a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011).

Os documentos conservados pelo arquivo público devem contribuir como fonte de informações sobre as atividades do governo no qual a instituição arquivística encontra-se inserida, devendo ser recolhidos sistematicamente ao arquivo público, segundo critérios precisos de avaliação e seleção de documentos e garantindo a preservação do patrimônio informativo governamental e da sociedade; o arquivo público deve sempre tornar disponível ao cidadão a informação arquivística; o arquivo público deve buscar desempenhar um papel ativo de forma a garantir que os documentos governamentais sejam bem administrados durante todo seu ciclo vital, ou seja, a partir da sua criação até a sua eliminação ou a sua conservação permanente pelo próprio arquivo público; e o arquivo público deve considerar a dinâmica das demandas dos seus usuários (seja o pesquisador científico, o administrador público ou o cidadão comum), buscando sempre desenvolver as ações necessárias para, cada vez mais, responder de forma mais eficiente a esses usuários (ARREGUY, 2016 apud SOUZA, 2019, p. 33).

A sugestão para a melhor eficiência dos arquivos públicos municipais está na adoção de uma política pública de manejo dos documentos a ser adotada pela gestão municipal, através da qual haja uma integração de cada secretaria, órgão ou departamento municipal, criando-se um sistema interligado de arquivos, organizado de forma coesa e orgânica, com o arquivo público municipal (que pode ser disperso, mas centralizado) gerenciando e decidindo as políticas necessárias para a consolidação do acesso às informações pelo cidadão ao mesmo tempo em que serve de repositório das informações para qualificar as decisões dos gestores em nível local (SOUZA, 2019).

2.3 PRINCÍPIOS ARQUIVÍSTICOS

No processo de pesquisa, a fundamentação teórica é imprescindível. Por isso, considerou-se pertinente conceituar temas que servirão de base para a argumentação e compreensão deste estudo. Com intuito de esclarecer e analisar os processos de emancipações e suas relações com a Arquivologia, definiu-se os termos que aqui

serão tratados. Neste sentido, os princípios arquivísticos de respeito aos fundos e de territorialidade aparecem em destaque para a análise do tema investigado.

Como afirmam Albuquerque e Souto (2013), é importante respeitar princípios em qualquer segmento científico, inclusive na organização de documentos.

De forma geral, quando princípios referentes ao objeto de estudo de uma ciência são definidos, ficam estabelecidos os fundamentos que irão possibilitar a formulação de hipóteses e suposições com uma base teórica e conceitual coerente ao objeto. Um princípio, portanto, é o fundamento que se dá ao objeto científico (ALBUQUERQUE; SOUTO, 2013, p. 15).

Assim, a seguir, analisa-se o princípio da proveniência.

2.3.1 Princípio da Proveniência

O princípio da proveniência (*respect des fonds*), promulgado em 1841, é resultante da necessidade de solucionar problemas oriundos da organização temática adotada pelos Arquivos Nacionais Franceses, após a Revolução Francesa. É considerado o marco principal dos processos de representação na Arquivística e acredita-se que este princípio seja o método mais seguro para preservar a integridade dos documentos, independentemente de seu local de produção.

Segundo Duchein (1996, p. 64) o princípio consiste em:

[...] agrupar, sem misturar a outros, os arquivos (documentos de qualquer natureza) provenientes de uma administração, de um estabelecimento ou de uma pessoa física ou jurídica determinada: o que se chama de fundo de arquivo dessa administração, deste estabelecimento ou dessa pessoa. (DUCHEIN, 1996, p. 64).

Pode-se ver que o princípio tem como objetivo manter os documentos agrupados por seu órgão produtor ou acumulador.

Bellotto afirma que o princípio também é conhecido como Princípio do Respeito aos Fundos porque consiste em:

Deixar agrupados, sem misturar a outros, os arquivos (documentos de qualquer natureza) provenientes de uma administração, de um estabelecimento ou de uma pessoa física ou jurídica determinada, o que se chama de fundo de arquivo dessa administração, deste estabelecimento ou dessa pessoa. Significa, por conseguinte, não mesclar documentos de fundos diferentes (BELLOTTO, 2006, p. 130).

Compreende-se o princípio da proveniência como aquele que prima pela organização dos arquivos de forma que respeite sua origem. Desta forma, documentos que venham de uma determinada instituição, família ou pessoa não devem ser separados na hora de organizá-los, formando fundos de arquivos provenientes de um mesmo contexto de produção. Este princípio incide diretamente no tratamento inicial que deve ser dado a estes documentos, de forma que se faça um esforço para mantê-los unidos e organizados como foram criados originalmente (ALBUQUERQUE; SOUTO, 2013).

O princípio da proveniência indica que os documentos que possuem uma origem comum devem ser agrupados de forma que se possa preservar sua identidade, fazendo com que o arquivo resguarde sua natureza jurídica ou histórica. Assim, deve haver uma preocupação com o contexto em que estes documentos foram criados para identificar os diversos processos administrativos e culturais que determinaram sua criação e sua importância para ter sido armazenado. Entende-se o documento arquivístico como uma prova das atividades e das funções exercidas pela entidade que o produziu, relacionando sua organização em uma cadeia que engloba todos os demais que com ele estão correlacionados (FELIPE; QUEIROZ, 2018).

O relacionamento entre documentos e seu produtor e dos documentos entre si tem assegurado seu caráter orgânico por meio desse princípio, que demonstra a importância de se compreender a natureza de um documento a partir do momento em que esse se desdobra, contendo características que fazem com que o seja possível reconhecê-lo como um documento arquivístico, com valores e informações que façam sentido a seu produtor e a seus pesquisadores. A aplicação do princípio da proveniência consiste em ajudar a tornar acessíveis e compreensíveis as informações em um determinado documento, unindo as relações sociais à dimensão informacional (ALBUQUERQUE; SOUTO, 2013).

O princípio da proveniência tanto pode ser aplicado na fase corrente quanto na intermediária. O importante consiste em respeitar o primeiro grau de origem e sua utilidade administrativa. Desta forma, preserva-se a integridade e o valor de testemunho de um arquivo, já que aquilo que está guardado e preservado registra o resultado de todas as atividades de pessoas ou instituições. Conservar estes arquivos em sua ordem natural significa deixar para o conhecimento futuro o testemunho histórico das atividades desenvolvidas da maneira como ocorreram (ALBUQUERQUE; SOUTO, 2013).

O princípio de proveniência, no entender de Venâncio e Silva (2018), é crucial para o conceito de fundo, pois é justamente a agregação natural ou orgânica dos documentos que gera essa denominação, pois se cria um agregado de material documental que identifica seu criador e a importância que os mesmos possuem do ponto de vista histórico, social e cultural.

Respeitando-se este princípio, segue-se uma orientação arquivística na qual a ordem em que os documentos foram produzidos torna-se essencial. Desta forma, define-se a conservação do que foi produzido em seu lugar de origem e no lugar em que foram armazenados, contemplando sua origem e organização interna, favorecendo a recuperação das informações pelo fato de que permite evidenciar todas as relações do funcionamento e das atividades do seu órgão produtor, ou seja, de quem elaborou a documentação (FELIPE; QUEIROZ, 2018).

O princípio da proveniência e o seu resultado, o fundo de arquivo, impõem-se à arquivística, uma vez que esta tem por objetivo gerir o conjunto das informações geradas por organismo ou por uma pessoa no âmbito das atividades ligadas à missão, ao mandato e ao funcionamento do dito organismo ou ao funcionamento e à vida da referida pessoa. Pense-se na criação, avaliação, aquisição, classificação, descrição, comunicação ou na conservação dos arquivos: todas as intervenções do arquivista devem ocorrer sob o signo do princípio da proveniência e, à partida, do reconhecimento do fundo de arquivo como unidade central das operações arquivísticas. [...] Para uma disciplina, um princípio é uma lei aplicável para tudo, por todos e em todas as situações. Em arquivística, o princípio de proveniência é deste tipo (ROUSSEAU; COUTURE, 1998, p. 79).

Com o uso do princípio da proveniência, a recuperação das informações fica muito mais explícita, além de maximizar o processo de gestão de arquivos, pois este fornece os eixos e aponta um quadro geral de intervenção que toma como base as características e atividades de quem produziu a documentação. Ressalta-se aqui o principal objetivo deste princípio, que consiste em resgatar a integridade dos fundos, mantendo-os unidos fisicamente (VENÂNCIO, SILVA, 2018).

Aplicando-se este princípio, valorizam-se os múltiplos contextos que podem estar envolvidos na produção de uma documentação, evidenciando de forma clara a dinâmica de seu funcionamento no órgão que o produziu ou na vida de uma pessoa, bem como toda a estrutura social que sustentou todas as atividades daquele

documento, com ênfase na função social do mesmo (ALBUQUERQUE; SOUTO, 2013).

A utilização do princípio da proveniência garante aos profissionais da arquivologia um método de trabalho centrado na segurança, contribuindo para eliminar prováveis prejuízos ao arquivo, como perdas ou mudanças de locais de arquivamento, nas quais existe grande possibilidade de dispersão da documentação (FELIPE; QUEIROZ, 2018).

De acordo com Venâncio e Silva (2018), o princípio da conveniência deve levar em conta três elementos que fundamentam sua prática: a) a instituição que produziu este documento, que constitui ponto de referência do próprio princípio; b) o documento, como elemento e objeto material do próprio princípio e; c) o arquivo em si, que é onde será arquivado o documento.

Conforme Duchein (1996), a importância de um fundo arquivístico está no fato de que estes fazem parte de um conjunto de documentos que foram reunidos justamente por estarem ligados a uma função ou atividade. Assim, a existência de um arquivo somente se justifica se este estiver ligado a um conjunto.

O arquivo situa-se dentro de um processo funcional do qual se constitui, por si mesmo, um elemento, por menor que seja. O documento de um arquivo jamais é concebido, de início como um elemento isolado. Possui, sempre, caráter utilitário, o qual só será aparente se for conservado em seu lugar dentro de um conjunto de documentos que o acompanham (DUCHEIN, 1996, p. 17).

Assim, de acordo com Duchein (1996), considera-se importante na apreciação de um documento saber quem o produziu, em que circunstâncias, no desenrolar de que ação, com que objetivo, a quem se destinava, como e quando foi recebido por seu destinatário e como chegou até a instituição.

Como o presente trabalho está voltado para a produção de arquivos municipais em entes federados que resultaram de um processo de emancipação, será possível verificar, no capítulo referente aos resultados, como se deve respeitar este princípio quando da organização de documentos em novos municípios.

2.3.2 Princípio da Territorialidade

Para definir o princípio de territorialidade buscamos no *Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística*, onde tal princípio é denominado como “pertinência

territorial”, “princípio segundo o qual documentos ou arquivos deveriam ser transferidos para a custódia de arquivos com jurisdição arquivística sobre o território ao qual se reporta o seu conteúdo, sem levar em conta o lugar em que foram produzidos” (ARQUIVO NACIONAL, 2005, p. 131).

O princípio da territorialidade surgiu, primeiramente, para solucionar questões de sucessão de documentos e contenciosos arquivísticos em caso de conflitos. A respeito dele, Rousseau e Couture discorrem que “é para exprimir o seu direito que o vencedor exige ao vencido a deposição documentos relativos às terras conquistadas no momento da assinatura de uma rendição ou de um tratado de paz” (ROUSSEAU; COUTURE, 1998, p. 52).

De acordo com a abordagem de Duranti (1996), todo documento sempre possui um elo com os outros e possui seu significado histórico, estando ligado dentro destas relações. Confirmando-se que os documentos se interligam, unidos por um elemento em comum criado desde o momento em que são criados ou recebidos, isso tudo é determinado pela competência a que são incumbidos de cumprimento do seu objetivo, da credibilidade e sua autenticidade.

Ainda consoante Duranti (1994), os documentos de um mesmo fundo possuem uma relação de interdependência intelectual que não é rompida, por exemplo, mesmo espalhados por diferentes territórios.

Rousseau e Couture enfatizam que:

O Princípio da Territorialidade dos arquivos prevê justamente que os arquivos, reflexo e emanação de dado território, pertencem de direito à sociedade que lhes deu origem, e sejam conservados onde foram criados. É perfeitamente natural que um fundo de arquivo ganhe em ser conservado na região (ou na cidade) em que foi criado (1998, p. 89).

Ao analisar o Princípio da Territorialidade, nota-se que este princípio é fundamental para a questão de divisão de documentos no desmembramento de municípios, como será visto mais adiante.

Este capítulo permitiu conhecer alguns referenciais básicos sobre a emancipação dos municípios, mostrando como este organismo de Estado evoluiu na concepção dos legisladores, do poder instituído e da população, até chegar no nível de autonomia atual. A seção também permitiu conhecer melhor as principais características dos arquivos em âmbito municipal, bem como os princípios da proveniência e da territorialidade, fundamentais para a compreensão do trabalho.

A seguir, apresenta-se a metodologia deste trabalho.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS

Este capítulo tem como objetivo apresentar os passos percorridos pela autora no desenrolar da pesquisa, indicando a natureza do trabalho, tipo de pesquisa, procedimentos e caminhos percorridos na busca por informações.

A pesquisa científica constitui um conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se chegar ao objetivo definido, que consiste na produção de conhecimentos a respeito de uma realidade específica (GIL, 2008). Diante disto, buscou-se compreender melhor esta temática através de plataformas de pesquisa digitais, tais como: *Google Acadêmico*, *Scielo* e *Base de Dados em Ciência da Informação* (BRAPCI). Foram pesquisados, também, sítios de referência, como o do *Conselho Nacional de Arquivos* (CONARQ), Arquivo Nacional e Congresso Nacional. A pesquisa em bases científicas foi realizada a partir de palavras-chaves específicas, tais como “emancipação”, “emancipação de municípios”, “arquivos municipais”, “leis de emancipações municipais”, entre outras. Estas palavras foram buscadas de forma que as plataformas apresentassem as pesquisas já existentes na área da Arquivologia, principalmente.

Em pesquisa realizada na *Base de Dados em Ciências da Informação* (BRAPCI), na qual encontra-se um grande número de pesquisas científicas produzidas na área da Arquivologia, foi possível perceber que a busca pelos termos “emancipação de municípios” e “legislação de emancipações municipais” obteve o retorno de 0 trabalhos publicados, fato que torna perceptível a carência destes temas relacionados a área da Arquivologia.

A presente pesquisa caracteriza-se como de natureza bibliográfica e documental, analisada sob um viés qualitativo, com base nos estudos realizados na legislação, em diretrizes de órgãos representativos da Arquivologia e na leitura de autores especialistas sobre o assunto. Neste sentido, durante a confecção do trabalho, houve um permanente diálogo com as fontes no sentido de estreitar a relação entre os princípios arquivísticos e o processo de emancipação, nem sempre presentes literalmente nas referências encontradas.

Após realizada a pesquisa mais ampla sobre a temática central do trabalho, buscou-se entender sobre emancipações municipais, seus processos, ciclos e leis. Para isto buscou-se fundamentação teórica e jurídica no portal do Congresso Nacional.

A pesquisa aqui apresentada teve seu início no decorrer do segundo semestre de 2019. Primeiramente, foi delimitado o tema, a problemática e objetivos de pesquisa. Durante o primeiro e o segundo semestres letivos de 2019, durante as disciplinas de Seminário de Pesquisa I e II, buscou-se realizar um levantamento dos embasamentos teóricos que serviriam de subsídios para a elaboração deste trabalho. Ressalta-se que os referenciais foram atualizados durante todo o processo de escrita. Neste sentido, foram selecionados autores da área que contribuíram de maneira significativa para o cenário da pesquisa.

Após esta análise, foram realizadas pesquisas no âmbito da legislação arquivística nas esferas federal e estadual durante esta fase, foram utilizados os recursos da Web, acessando os sites do APERS, CONARQ, Arquivo Nacional, entre outros. O estudo das leis contribuiu para o entendimento dos processos de desenvolvimento municipal no que tange, principalmente, a criação dos novos arquivos. A partir disso, teve-se motivação para dar início ao desenvolvimento das ideias deste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC).

É importante destacar o atual momento que se está vivenciando, a pandemia de Covid-19, a qual acarretou um enorme impacto sobre esta pesquisa, pois foi necessário traçar novos rumos para o trabalho que estava em andamento. Ao ser impossibilitado de realizar pesquisas locais e entrevistas, optou-se em transformar o que originalmente seria um estudo de caso em uma pesquisa teórica, fundamentada em artigos científicos e legislação.

Para a pesquisa bibliográfica definiram-se duas etapas de trabalho:

1) durante a primeira fase, definiu-se a problemática central da pesquisa, os termos a serem pesquisados, os autores e trabalhos que auxiliaram na discussão, como também as palavras-chaves. Os trabalhos foram selecionados conforme seu título, palavra-chave ou termos semelhantes à emancipação de municípios, emancipação, arquivos, arquivos municipais estes eram analisados e selecionados. Este método possibilitou agilidade e confiabilidade na hora de escolher os trabalhos científicos;

2) a partir dos dados e informações coletadas, os mesmos foram organizados e analisados, além de aplicados nesta discussão.

3.1 TIPO DE PESQUISA

A presente pesquisa se caracteriza como bibliográfica, realizada em publicações de cunho científico, como artigos, livros e sites especializados, através da escolha de autores que pudessem contribuir para aprofundar o tema de forma abrangente, sempre pautado pelo método científico, realizando um diálogo a partir do conhecimento da autora deste trabalho com os autores citados, possibilitando um avanço significativo para alcançar os resultados pretendidos. Este tipo de pesquisa compreende a busca por publicações, que podem ser em meio físico ou eletrônico, para fundamentar a escrita dos conhecimentos adquiridos (FONSECA, 2002).

Uma outra característica deste estudo é que ele aborda os temas de maneira qualitativa, realizando uma interpretação subjetiva dos resultados encontrados (YIN, 2016). A pesquisa qualitativa difere da quantitativa, que se utiliza de dados matemáticos e estatísticos, por estar aberta à subjetividade, tanto do material encontrado como das próprias interpretações do pesquisador. Nesta técnica, são admitidas entrevistas semiestruturadas, grupos focais ou de discussão ou técnicas de observação e interação com os participantes. O objetivo consiste em tecer novos significados a partir do material recolhido em face da cultura ou ideologia existentes (GÜNTHER, 2006).

Na pesquisa qualitativa, o entendimento a respeito do que é pesquisado é considerado como múltiplo e subjetivo, pois está diretamente ligado com a percepção dos atores envolvidos, visto que suas experiências e conhecimentos se entrelaçam com o objeto, gerando uma realidade que é construída entre pesquisador e pesquisado por meio das experiências pessoais de cada sujeito. Neste sentido, não existe a chamada neutralidade do pesquisador que influencia e, ao mesmo tempo, se sente influenciado no desenvolvimento do processo (ZANNATA; COSTA, 2012).

3.2 PRODUÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O método de construção do texto é o monográfico, baseado no procedimento científico, que realiza um estudo aprofundado sobre o assunto em pauta, qual seja, emancipações municipais e princípios arquivísticos. A técnica de pesquisa é a documentação indireta, com pesquisa em livros, artigos, documentos, legislações e dados específicos (GIL, 2008).

3.3 ASPECTOS ÉTICOS

A presente pesquisa tem como diretriz a apresentação, por parte do autor, de sua interpretação dos materiais pesquisados, coletados conforme descrito anteriormente e respeitando as regras gerais de citação do autor e da referência completa onde os trabalhos foram publicados, pois ao interpretar os dados ofertados nas publicações, respeita-se plenamente os dispositivos que compõe a Lei dos Direitos Autorais (BRASIL, 1998).

Diante disto, foi possível compreender como a autora do trabalho executou a pesquisa no contato com a legislação, as normativas do setor e os autores pesquisados, resultando em um trabalho de natureza bibliográfica, qualitativa e descritiva, dentro dos padrões do método científico.

No capítulo seguinte, apresentam-se os resultados da pesquisa.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa realizada sobre a relação dos princípios arquivísticos com a emancipação de municípios brasileiros. Em um primeiro momento, o estudo deter-se-á nas emancipações que ocorreram no período de 1964 a 1988, antes da promulgação da atual constituição.

4.1 EMANCIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO PERÍODO DE 1964 A 1980

A emancipação de municípios no período de 1964 a 1988 foi regida pela Constituição de 1967, conforme seus artigos 14 e 15, subscritos abaixo.

Art 14 - Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos Municípios.

Art 15 - A criação de Municípios, bem como sua divisão em distritos, dependerá de lei estadual. A organização municipal poderá variar, tendo-se em vista as peculiaridades locais (BRASIL, 1967).

Para disciplinar a criação de municípios, foi criada a Lei Complementar n. 1, de acordo com os preceitos desta Carta Magna. A lei estabelecia os requisitos mínimos de população e renda pública bem como a forma de consulta prévia junto à população. O processo deveria iniciar, conforme esta lei, com uma representação enviada para a Assembleia Legislativa do Estado, assinada por pelo menos 100 eleitores, residentes ou domiciliados na região que desejava se desmembrar, com registro cartorial e firma reconhecida (BRASIL, 1967).

O art. 2º estabelecia as condições para que o pedido fosse analisado:

Art. 2º - Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

II - eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV - arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.

§ 1º - Não será permitida a criação de Município, desde que esta medida importe, para o Município ou Municípios de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta Lei.

§ 2º - Os requisitos dos incisos I e III serão apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o de nº II pelo Tribunal Regional Eleitoral do respectivo Estado e o de número IV, pelo órgão fazendário estadual.

§ 3º - As Assembleias Legislativas dos Estados requisitarão, dos órgãos de que trata o parágrafo anterior, as informações sobre as condições de que tratam os incisos I a IV e o § 1º deste artigo, as quais serão prestadas no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data do recebimento (BRASIL, 1967).

Sendo atendidas estas exigências, a lei complementar, em seu art. 3º, determinava a realização de um plebiscito entre os moradores da área prevista para a emancipação, de acordo com a legislação eleitoral, sendo aprovado por maioria simples, com pelo menos 50% dos votos favoráveis. Salieta-se que as exigências previstas no art. 2º eram dispensadas quando o novo município era criado a partir da fusão de dois outros existentes (BRASIL, 1967).

O período do regime militar, entre 1964 a 1985, é visto como uma época de inibição da criação de municípios devido à ação centralizadora do governo federal, havendo uma clara relação entre emancipacionismo e regime político, por não haver mecanismos políticos e institucionais que propiciam surtos emancipacionistas. Neste período, foram extintos 278 municípios, considerados municípios fantasmas, que existiam apenas no papel. Somente após este período, a partir de 1985 até o ano de 2000, foram criados 1.405 novos municípios no Brasil, em decorrência da abertura democrática (TOMIO, 2002).

4.2 EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

Como já se afirmou, uma grande mudança ocorreu com a Constituição de 1988, pois os municípios passaram a ser considerados entes federados, ganhando maior autonomia financeira e política, garantindo uma administração mais independente, ficando responsável a prestar contas somente ao Estado e à União. A nova Constituição Federal de 1988 dá ao município emancipado a liberdade de legislar sobre seu território de maneira mais específica de acordo com cada peculiaridade local (MEIRELLES, 2001).

A autonomia municipal está assegurada nos artigos 18, 29 e 30 da Constituição Federal, como poder de gerir seus próprios negócios dentro do círculo nela prefixado, que compreende as capacidades de: a) auto organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria; b) autogoverno pela eletividade do prefeito e dos vereadores; c) normatividade própria, ou capacidade de auto legislação, mediante a competência de

legislar sobre áreas que lhe são reservadas; d) auto administração, administração própria, para organizar, manter e prestar os serviços de interesse local” (TOMIO, 2002, p. 11).

Além disso, como se verá mais adiante, a criação, incorporação e desmembramento de municípios estaria a cargo dos Estados, mediante legislação própria, como aconteceu no Rio Grande do Sul, seguindo as instruções da Emenda Constitucional nº 15 de 1996, que modificou o § 4º do art. 18 da CF/88, abaixo transcrito, alterando os critérios no que se refere à criação, inclusão, fusão e ao desmembramento dos municípios. As mudanças realizadas no texto trouxeram maior harmonia a todo o processo, tornando-o competência de todos os entes federados.

A descentralização política gerada pela Constituição de 1988 determinou a transferência da regulamentação das emancipações da União para os Estados. A autonomia institucional dos Estados, na elaboração da regulamentação e na decisão política, foi o fator preponderante para o ritmo diferenciado na criação de novos municípios. Antes de 1988, em virtude da legislação federal restritiva, havia poucos distritos legalmente emancipáveis fora das regiões de colonização do Norte e Centro-Oeste (TOMIO, 2002, p. 65).

Com a crescente expansão do país, a formação de novos municípios trouxe mais autonomia às novas formações político-administrativas municipais, pois foi dada uma ênfase na ideia de que cada município é autônomo pela visão da Constituição de 1988. Assim, mesmo que tenha sido conservado o poder federativo, este foi transformado e abrandado, diminuindo a autonomia aos estados federados, financeiramente e mantendo o centro do poder nas mãos da União (TOMIO, 2002).

A seguir, apresenta-se, em números, a quantidade de municípios que surgiram no período de 1940 a 2000 no Brasil.

Quadro 1 – Quantidade de municípios no Brasil – 1940/2000

Região	Anos						
	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Norte	88	99	120	143	153	298	449
Nordeste	584	609	903	1376	1375	1509	1791
Sudeste	641	845	1085	1410	1410	1432	1668
Sul	181	224	414	717	719	873	1189
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379	463
Total (Brasil)	1574	1889	2766	3952	3974	4491	5560

Fonte: Tomio (2002) adaptado de IBGE e TSE.

Observa-se, através do quadro acima, um número crescente de municípios a partir da década de 40. Durante o regime militar, o crescimento foi maior nas regiões em que o país estava em processo de colonização, mas, após 1988, o processo se espalhou por todo o país, com grande profusão.

4.3 A LEGISLAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL A RESPEITO DA EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS

Hoje, segundo a FAMURS (Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul), o Estado do Rio Grande do Sul conta com 497 cidades (FAMURS, 2021). De acordo com a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 03 de outubro de 1989, em seu art. 9º, a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios deverá ocorrer por lei estadual (BRASIL, 1989).

Art. 9.º A criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 20, de 05/11/97) (Vide Lei Complementar n.º 13.587/10).

Neste sentido, foi criada a Lei Complementar n. 13.587, de 22 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010), que dispõe sobre este tema, em consonância com a Constituição Federal, em seu art. 18, § 4º, assinalado abaixo.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos

Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (BRASIL, 1988)

De acordo com a lei complementar, são considerados os seguintes conceitos relativos à formação de municípios: a) a criação de municípios, que consiste na emancipação de parte ou de partes da área do território municipal, que eleva esta área a categoria de pessoa jurídica de direito público interno, por meio de lei estadual em função da autonomia que possui este ente federado. É o caso de transformação de um distrito em município; b) a incorporação que se dá quando um município é incorporado a outro, perdendo sua personalidade jurídica e sua autonomia; c) a fusão, que consiste na reunião de dois ou mais municípios, perdendo todos os envolvidos a sua personalidade anterior e; d) o desmembramento, que é a separação da parte de um município para anexar-se a outro e constituir novo município (BRASIL, 2010).

A referida lei impõe um conjunto de requisitos que deverão ser observados para que possa constituir um novo município.

I - população estimada não inferior a 5.000 (cinco mil) habitantes ou eleitorado não inferior a 1.800 (um mil e oitocentos) eleitores;
II - mínimo de 150 (cento e cinquenta) casas ou prédios em núcleo urbano já constituído ou de 250 (duzentas e cinquenta) casas ou prédios no conjunto de núcleos urbanos situados na área emancipanda;
III - estudos de viabilidade municipal que observarão, dentre outros aspectos, a preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do meio ambiente urbano (BRASIL, 2010).

No § 1º estão relacionados os motivos que impedem a criação de novos municípios:

§ 1º - Não será criado município se esta medida implicar: I - para o município de origem, a perda de requisitos exigidos nesta Lei Complementar;
II - a descontinuidade territorial;
III - a quebra da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano;
IV - a perda, pelos municípios que lhe deram origem, de mais de 50% (cinquenta por cento) da arrecadação de tributos e de outras receitas (BRASIL, 2010).

Para este trabalho, importa o inciso III do § 1º que condiciona a criação de um novo município à manutenção da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano, para o que o §2º torna explícito:

§ 2º - Entende-se por preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do meio ambiente urbano, para os efeitos desta Lei Complementar, a manutenção das instituições e valores espirituais, materiais, culturais e históricos transmitidos coletivamente por uma sociedade, bem como o conjunto de condições naturais e influências que atuam sobre os organismos vivos e seres humanos dentro do perímetro urbano de uma povoação (BRASIL, 2010).

Nesta parte da lei, embora não de forma explícita, entende-se que estão presentes os princípios da territorialidade e da proveniência, na medida em que preservam as instituições e os valores espirituais, materiais, culturais e históricos, tanto do município criado como daquele que perdeu território, incluindo aqui a criação específica de arquivos municipais.

Apesar de seu importante conteúdo, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4711, recentemente o Supremo Tribunal Federal decretou a inconstitucionalidade destas duas leis, através do argumento de que a criação de municípios repercute muito além dos limites do Estado, havendo necessidade de lei federal prévia que autorize processos de emancipação. Em função desta normativa, muitos municípios criados podem voltar a ser distritos.

É inconstitucional lei estadual que permita a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios sem a edição prévia das leis federais previstas no art. 18, § 4º da CF/1988. com redação dada pela Emenda Constitucional n. 15/1996 (BRASIL, 2021).

No entanto, esta decisão pode ser revertida a partir da criação da lei federal, o que resultaria, necessariamente, em mudança na lei estadual em função de sua constitucionalidade. Neste sentido, está em tramitação no Congresso Nacional o PLP 137/2015, que pode ser aprovado pelo plenário a qualquer momento, visto já ter transitado pelas comissões necessárias para sua análise. A síntese do projeto é que a criação, desmembramento, fusão e incorporação dos municípios volte a ser um processo de decisão dos estados, o que ocorreu entre 1988 e 1996, quando foi criada a Emenda Constitucional n. 15/1996, que alterou o dispositivo da Constituição citado acima (art. 18, § 4º).

De acordo com o Projeto, a criação de novos municípios terá que observar diversos critérios técnicos, como o populacional, a existência de um plebiscito e o pedido encaminhado à Assembleia Legislativa estadual com, pelo menos, 20% da assinatura da população que deseja a emancipação (BRASIL, 2015).

4.4 A EMANCIPAÇÃO DE MUNICÍPIOS E OS ARQUIVOS MUNICIPAIS NO BRASIL

A criação de um município como aparato político e administrativo enseja uma relação das pessoas com o território, que irá gerar um conjunto de transformações em diferentes níveis da existência sociocultural, afetando o funcionamento das instituições e o significado das manifestações, decorrente da reorganização dos espaços físicos e sociais que ocorre com a municipalização. O novo município é fruto de uma identidade social, que se constrói e desconstrói no tempo e no espaço (MEJIA, PÉRICO, OLIVEIRA, 2015).

O texto acima, embora não se refira diretamente aos arquivos municipais, oferece uma ideia do poder da territorialidade, tendo como inerente ao mesmo a questão da proveniência. Desta forma, neste capítulo, tem-se o propósito de identificar a presença destes princípios arquivísticos na legislação de criação de novos municípios.

No manual de criação de arquivos municipais do CONARQ (2014), é possível encontrar, na seção que trata de arquivos permanentes, estes princípios, inseridos no arranjo, descrição, preservação e acesso a documentos.

Para cumprir suas finalidades, as principais atividades dos arquivos permanentes são o arranjo, descrição, preservação e acesso a documentos. arranjo – o arranjo inclui as operações técnicas destinadas a organizar a documentação de caráter permanente, de acordo com dois princípios fundamentais da arquivologia no âmbito dos arquivos permanentes, a saber: o princípio da proveniência e o princípio do respeito à ordem original. princípio da proveniência – princípio básico da arquivologia, também conhecido como princípio de respeito aos fundos, segundo o qual o arquivo produzido por uma entidade coletiva, pessoa ou família não deve ser misturado aos de outras entidades produtoras. princípio do respeito à ordem original – princípio segundo o qual os arquivos de mesma proveniência devem conservar a organização estabelecida pela entidade produtora e as relações entre os documentos como testemunho do funcionamento daquela entidade (CONARQ, 2014).

Com base nos princípios de territorialidade e proveniência, foi consultada a legislação existente para ver em que momentos estes são citados, na maioria das vezes de forma indireta, gerando o quadro abaixo.

Quadro 2 – Princípios da territorialidade e proveniência presentes na legislação

(continua)

Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991	
Capítulo I Disposições gerais Art. 1º	É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.
Art. 17 § 5º	Os arquivos públicos dos Territórios são organizados de acordo com sua estrutura político-jurídica.
Resolução do CONARQ nº 27, de 16 de junho de 2008	
Parágrafo único.	O Arquivo Público deve ser entendido como a instituição do Poder Público com a função de implementar, acompanhar e supervisionar a gestão de documentos arquivísticos produzidos e recebidos pela Administração Pública em seu âmbito de atuação, e de promover a organização, a preservação e o acesso dos documentos de valor permanente ou histórico recolhidos dos diversos órgãos e entidades dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	
Art. 23 III	É competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
Capítulo IV Dos municípios Art. 30	Art. 30 Compete aos municípios: (...) IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.
título VIII Da ordem social Capítulo III Da educação, da cultura e do desporto seção II Da cultura Art. 216	Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (...) III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; (...)
§ 1º	O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.
§ 2º	Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Fonte: CONARQ (2014)

A criação de um arquivo municipal deveria, neste sentido, obedecer a três características intrínsecas, ou seja, a singularidade do produtor do arquivo, a filiação

do documento às ações que definem sua missão e a dependência dos documentos a seus pares. Por singularidade do produtor do arquivo tem-se o respeito a sua proveniência, entendendo-se que documentos que foram produzidos e recebidos por sujeitos diferentes não se constituem em um arquivo (RODRIGUES, 2006).

A relação entre o produtor - entidade, pessoa ou família - e o arquivo fornece a identidade do conjunto de documentos e sua singularidade é indispensável. A singularidade do produtor determina, também, a singularidade do próprio arquivo. Mesmo que haja duas entidades com a mesma missão e cujas funções *atividades* tarefas sejam definidas da mesma forma, elas não gerarão arquivos idênticos (RODRIGUES, 2006, p. 107).

Outra característica do arquivo é a filiação do documento à ação que o produziu, pois um documento recebido por motivos alheios às funções, atividades e tarefas do sujeito que a acumula não se define como documento de arquivo, pois é a filiação que fornece identidade ao seu produtor, de forma individual, ou ao grupo. Por fim, exige-se que o documento apresente uma dependência em relação aos demais criados em prol da mesma missão, baseado no princípio da integridade ou indivisibilidade (RODRIGUES, 2006).

Tem-se que a realização da missão de uma entidade, pessoa ou família é um processo constituído por diversas ações que geram documentos. Caso se mantivesse apenas um ou outro documento e se eliminassem os demais, esse documento seria apenas um documento que pertenceu ao arquivo daquele produtor, não se poderia considerá-lo o arquivo do seu produtor (RODRIGUES, 2006, p. 108)

De acordo com o CONARQ (2014), a criação do arquivo público municipal deve considerar o porte do município e suas divisões administrativas a fim de que sua estrutura organizacional comporte a realização das atividades previstas. Deve-se, ainda, ter conhecimento do volume do acervo, estado da documentação e a capacidade dos recursos humanos destinados à realização das atividades. Além disso, deve-se observar seu posicionamento hierárquico dentro da estrutura administrativa.

É fundamental que se compreenda o duplo papel que os arquivos desempenham, quais sejam, servir, primeiramente à administração e garantir a preservação dos acervos para futuros usos culturais. Não se pode de maneira nenhuma atribuir aos arquivos públicos a visão equivocada e ultrapassada de que eles se destinam tão-somente como espaço para custódia de documentos históricos ou para promover eventos culturais (CONARQ, 2014, p. 24).

De acordo com Venâncio e Barbosa (2018), os documentos de um arquivo são acumulados em conjuntos conhecidos como fundos, os quais preservam a proveniência e a ordem original. Além disso, há valores informativos e probatórios que os elevam à condição de patrimônio cultural regional. Assim, se na formação de arquivos públicos municipais estes atributos forem perdidos, estará comprometida a sua origem.

Conforme Duchein (1996), a importância de um fundo arquivístico está no fato de que estes fazem parte de um conjunto de documentos que foram reunidos justamente por estarem ligados a uma função ou atividade. Assim, a existência de um arquivo somente se justifica se este estiver ligado a um conjunto.

Situa-se dentro de um processo funcional do qual se constitui, por si mesmo, um elemento, por menor que seja. O documento de um arquivo jamais é concebido, de início como um elemento isolado. Possui, sempre, caráter utilitário, o qual só será aparente se for conservado em seu lugar dentro de um conjunto de documentos que o acompanham (DUCHEIN, 1996, p. 17).

Assim, de acordo com Duchein (1996), considera-se importante na apreciação de um documento saber quem o produziu, em que circunstâncias, no desenrolar de que ação, com que objetivo, a quem se destinava, como e quando foi recebido por seu destinatário e como chegou até a instituição.

Para resolver, com o suporte oferecido por Duchein (1996), é possível pontuar os problemas práticos derivados da utilização deste conceito de fundos na criação de um arquivo. Segundo o autor, a produção de um fundo de arquivos depende de que seu criador seja um organismo com existência jurídica própria, o que acontece na criação de um município, com atribuições específicas e estáveis. Além disso, sua posição na hierarquia de poder deve estar definida, caso em que também observamos a pertinência da ideia em relação aos municípios – hierarquicamente pertencentes a um Estado que, por sua vez, pertence à União. A entidade produtora de arquivos também deve ter um chefe responsável que, no caso dos municípios, vem a ser o prefeito. Também deve contar com um organograma, o que também sempre é definido pelo ente municipal, com suas secretarias e departamentos. Aqui ressalta-se a necessidade de que o Arquivo Público Municipal esteja ligado à administração superior, como assevera o CONARQ (2014).

Duchein (1996) comenta que a aplicação destes princípios resulta em consequências que devem ser respeitadas pelo arquivo municipal:

- As divisões ou seções internas de um organismo não correspondem às condições requeridas para produzir um fundo de arquivos;
- em contrapartida, todo organismo que possuir existência jurídica e nível de competência próprios, produz um fundo de arquivos, mesmo estando subordinado a outro organismo de nível superior;
- os órgãos locais dependentes de um organismo central produzem fundos de arquivos próprios (DUCHEIN, 1996, p. 21).

Da análise do texto de Duchein (1996), fica salientado que um município pode e deve ter arquivos próprios. Da mesma forma, dentro do município, mesmo havendo hierarquia, há a previsão de criação de fundos independentes, mas relacionados com a administração geral.

Sobre a competência de se produzir arquivos, Duchein (1996) cita quatro casos possíveis de serem assimilados ao quadro das emancipações municipais: a suspensão de competências, quando uma necessidade deixa de existir; a criação de competências, quando surgem novas necessidades; a transferência de competências, quando estas passam de um organismo para outro; e as competências temporárias, que duram um certo período. Entende-se que estas competências derivam da criação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios, possibilidades existentes na lei, que incidem sobre a criação de arquivos. Por exemplo, na fusão de dois municípios, os dois arquivos públicos e os respectivos fundos por eles abrigados deveriam se fundir, mas poderiam respeitar particularidades regionais próprias da criação dos fundos.

Para determinar a transferência de arquivos neste casos, sempre em paralelo com o apregoado por Duchein, compreendemos como regra geral, que os documentos transferidos de um organismo em atividade (por exemplo, o município que perdeu território) para outro em atividade (município criado recentemente) devem ser considerados como pertencentes ao fundo do organismo que os recolheu, ou seja, ao novo município.

Porém, quando se transfere para um organismo em atividade as competências de um organismo extinto, ocorre quando há a fusão de dois municípios, extinguindo-se os originários, formando assim um fundo distinto, que diz respeito aos antigos municípios. No entanto, pode acontecer de haver uma mistura de fundos entre o município extinto e os novos municípios, sem possibilidade de separação. Neste caso, Duchein (1996) recomenda que os fundos misturados fiquem com o órgão em atividade, ou seja, o novo município.

Na aplicação do princípio da proveniência, Duchein ressalta que nem sempre é possível manter a identidade e a individualidade dos fundos, o que resulta em uma questão a ser resolvida, pois os fundos de arquivos de um determinado organismo podem ter sido transferidos a outro organismo por diversos motivos, sendo manuseados e, portanto, impossibilitados de determinar sua origem. Assim, o autor apresenta uma solução para o problema das variações de competência de organismos produtores de arquivos.

Quando um fundo conserva sua identidade e sua individualidade, deve-se considerá-lo do organismo que o produziu, ainda que antes de ser recolhido ao depósito de arquivos tenha sido reunido por um ou vários organismos intermediários; neste caso a noção de proveniência está ligada à de produção e não à de recolhimento.

Ao contrário, quando um fundo foi, no curso de sua história, desmembrado ou integrado a um fundo de um organismo distinto daquele que o produziu, a ponto de ter perdido sua identidade e sua individualidade, deve ser considerado como proveniente do organismo que o reuniu e integrado ao fundo desse organismo; nesse caso, a noção de proveniência está ligada à de recolhimento e de produção (DUCHEIN, 1996, p. 24).

A discussão propiciada por Duchein (1996) pode remeter a casos práticos em que um distrito foi produtor de um conjunto considerável de fundos, relativo à sua própria história, mas que estavam subordinado ao município de origem. Será preciso verificar até que ponto havia uma individualidade na produção destes documentos que já caracteriza uma futura emancipação ou se a sua criação estava intrinsecamente ligada ao chamado município-mãe. A tendência é que a maior parte dos documentos seja arquivada com o novo município, sendo analisado cada caso de fundos em particular.

Uma questão em particular deve ser levantada, no que diz respeito à delimitação de novos municípios, em função da Emenda Constitucional n. 15/96, já citada aqui, que modificou o parágrafo 4º do art. 18 da Constituição de 1988, preconizando que “A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”.

Esta emenda constitucional deixa em aberto o que pode acontecer com os cidadãos em relação ao seu registro civil, domicílio eleitoral, pagamento de impostos, que decorre da relação entre os municípios e seus distritos, envolvendo diretamente

os princípios de proveniência e territorialidade. Para entender esta relação, há necessidade de se reportar ao que diz a lei no que diz respeito ao seu domicílio, para que possa responder, como cidadão pelas obrigações que assumiu. De acordo com o Código Civil (BRASIL, 2002), em seu art. 70, o domicílio da pessoa consiste no lugar onde ele estabelece sua residência. Como afirma Rodrigues (2003), no momento em que o homem passa a viver em sociedade, passa a manter relações jurídicas com outros homens, sendo necessário que haja um lugar onde possa ser facilmente encontrado para responder por esta obrigações que assumiu. Desta forma, entende-se como domicílio como o lugar no qual a pessoa estabelece o centro principal de suas atividades, sendo a sede habitual de suas ocupações.

Da mesma forma, consoante a Constituição Federal (art. 14, inciso IV, § 3º), o domicílio eleitoral consiste na localidade na qual o cidadão exerce seus direitos políticos, podendo ser eleitor ou ter a capacidade de ser eleito, o que exige, segundo a Lei n. 9.504/97, que a pessoa tenha seu domicílio fixo pelo período mínimo de um ano antes das eleições.

Sobre o domicílio tributário, estabelece o Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966), que, cabe ao cidadão definir em que local deve pagar seus impostos e que, na ausência de sua escolha, o domicílio será estabelecido a partir de sua residência habitual ou, se esta for incerta e desconhecida, no centro habitual de suas atividades.

Respondendo ao questionamento acima, entende-se se o domicílio (civil, eleitoral ou tributário) como resultado da municipalidade que o cidadão escolheu. No caso mudança situação do distrito ou do município, poderá haver a concordância deste com a nova situação delineada no processo de emancipação ou, em caso de discordância, a opção por novo domicílio, no qual deverá atender todas as exigências legais, pois independente da situação na qual optar, a ideia de domicílio permanece como uma condição de sua cidadania.

Havendo o entendimento de que o trabalho alcançou seus objetivos, ainda que de maneira parcial, apresenta-se, no capítulo seguinte, as conclusões do estudo.

5 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo entender como a formação de novos municípios está relacionada com a preservação de fundos na criação dos arquivos municipais e no respeito aos princípios da proveniência e territorialidade, em função da crescente onda de emancipações que tomou conta do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 1980 e 1990.

Em um primeiro momento, na fase de revisão bibliográfica, o estudo se deteve na criação de municípios no Brasil do ponto de vista histórico, evidenciando como este ente político e administrativo estava relacionado com a estrutura de poder vigente no período colonial, imperial e republicano. A conclusão a que se chegou é que houve uma lenta evolução em direção à sua autonomia, que se tornou mais efetiva a partir de 1988, quando passou a ser considerado ente federado, com autonomia administrativa, política e econômica.

Ainda na revisão bibliográfica, realizou-se uma leitura sobre a importância dos princípios arquivísticos da proveniência e da territorialidade, incluindo a sua relação estreita, na definição dos fundos que irão compor um arquivo, conceitos pertinentes e de grande aplicação na Arquivologia.

A seguir, ainda nesta fase, delineou-se as principais características dos arquivos municipais com a contribuição de alguns autores e com as diretrizes do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), propiciando o entendimento de sua natureza, de suas funções e de sua organização.

Em um segundo momento, apresentou-se a metodologia do trabalho, enfatizando sua classificação e os caminhos percorridos pela autora perante os desafios de uma literatura quase inexistente e dos percalços gerados pela pandemia.

Na terceira parte do trabalho, apresentaram-se os resultados da pesquisa. Primeiramente, foi realizada uma recapitulação dos processos emancipatórios em dois momentos distintos, durante o regime militar e depois, durante a redemocratização, analisando as leis que regem o processo. Concluiu-se, nesta fase, que a criação de novos municípios está ligada ao processo de democratização da sociedade, sendo mais ativo em períodos de maior liberdade.

A seguir, foi realizada a análise específica do Estado do Rio Grande do Sul, pelo fato de que a legislação federal deu a este a autonomia para a criação de municípios, identificando as características do processo inseridas na Constituição

Estadual. No entanto, uma decisão do Supremo Tribunal Federal anulou esta prerrogativa, que pode vir a ser restituída mediante tramitação de projeto de lei no Congresso Nacional.

Ainda nesta fase dos resultados, voltou-se a analisar as características marcantes dos arquivos municipais, agora relacionados com processos de emancipação. Por fim, ainda neste capítulo, realizou-se uma discussão sobre a relação entre os princípios arquivísticos e os novos municípios na criação de arquivos municipais.

Apesar dos limites de referências que propiciam uma discussão mais profunda foi possível concluir que a criação de arquivos públicos municipais em novos municípios deverá ser realizada em sintonia com os principais princípios arquivísticos, em especial os de territorialidade e proveniência. No entanto, uma regra geral não pode ser estabelecida, pois cada caso de criação, incorporação, fusão ou desmembramento é cercado de questões específicas, devendo ser levado em consideração a característica de cada fundo.

Para que o assunto possa ser aprofundado em pesquisas futuras, considera-se importante analisar casos específicos de municípios que foram criados a partir da década de 1980, observando como estão preservados seus arquivos. Compreende-se que tais investigações poderão trazer uma contribuição importante para o fortalecimento das políticas públicas arquivísticas, sobretudo no âmbito em que delas mais se necessita – o âmbito dos municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. C.; SOUTO, D. V. B. Acerca do princípio da proveniência: apontamentos conceituais. **Ágora**, Florianópolis, v. 23, n. 46, p. 14-43, 2013. Disponível em: https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/425/pdf_8. Acesso em: 02 dez. 2021.

ARQUIVO NACIONAL (BRASIL). **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. Disponível em: http://www.arquivonacional.gov.br/images/pdf/Dicion_Term_Arquiv.pdf. Acesso em: 02 jun. 2019.

BELLOTTO, H. L. **Arquivos permanentes: tratamento documental**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2006.

BERNARDES, Ieda Pimenta; DELATORRE, Hilda. **Gestão documental aplicada**. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2008.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Arquivos. **Resolução n. 27 de 16 de junho de 2008**: Dispõe sobre o dever do Poder Público, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de criar e manter Arquivos Públicos, na sua específica esfera de competência, para promover a gestão, a guarda e a preservação de documentos arquivísticos e a disseminação das informações neles contidas. Disponível em: <https://www.gov.br/conarq/pt-br/legislacao-arquivistica/resolucoes-do-conarq/resolucao-no-27-de-16-de-junho-de-2008>. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Arquivos. **Criação e desenvolvimento de arquivos públicos municipais**: transparência e acesso à informação para o exercício da cidadania. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/Cartilha_criacao_arquivos_municipais.pdf. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 1, de 9 de novembro de 1967**: Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp01.htm. Acesso em 08 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao.htm. Acesso em: 17 out. 2021.

BRASIL. **Constituição política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**: Manda observar a Constituição Política do Imperio, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 07 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998**: Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19610.htm. Acesso em: 09 jan. 2022.

BRASIL. **Lei de 1º de outubro de 1828**: Dá nova forma às Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm. Acesso em: 07 out. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 07 out. 2021.

BRASIL. **Constituição Da República Dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 07 out. 2021.

BRASIL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.º 1, de 1991, a 81, de 2021. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=liPguzuGBtw%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: 27 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991**: Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4711**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24256031/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4711-rs-stf>. Acesso em: 27 dez. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **PLP 137/2015**. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594899>. Acesso em: 27 dez. 2021.

BRASIL. **Estado do Rio Grande do Sul**. Dispõe sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, nos termos do art. 18, § 4.º, da Constituição Federal e do art. 9.º da Constituição do Estado, e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-complementar-n-13587-2010-rio-grande-do-sul-dispoe-sobre-a-criacao-a-incorporacao-a-fusao-e-o-desmembramento-de-municipios-nos-termos-do-art-18-4-da-constituicao-federal-e-do-art-9-da-constituicao-do-estado-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**: dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm. Acesso em: 11 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**: institui o Código Civil. Disponível em: <https://corpus927.enfam.jus.br/legislacao/cc-02>. Acesso em: 11 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**: estabelece normas para as eleições. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm. Acesso em: 11 fev. 2022.

BREMAEKER, François, E. J. de. Limites à criação de novos municípios: a Emenda Constitucional nº 15. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, p. 118- 128, abr./dez. 1996.

CANALI, H. **Arquivo público retorna à sociedade mais moderno e com mais conforto para a população**. Secretaria de Planejamento, Pará, 24 out. 2017. Disponível em: <http://seplan.pa.gov.br/arquivop%C3%BAblico-retorna-%C3%A0-sociedade-mais-moderno-e-com-conforto-parapopula%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 10 dez. 2021.

CIGOLINI, A. A.; CACHATORI, T. L. Análise do processo de criação de municípios no Brasil. **XII Colóquio Internacional de Geocrítica**. Bogotá, 2012.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DUCHEIN, Michel. O respeito aos fundos em arquivística: princípios teóricos e problemas práticos. **Arq. & Adm.**, Rio de Janeiro, v. 10-14, n. 1, p. 14-33, ago. 1996.

DURANTI, Luciana. Registros documentais contemporâneos como prova de ação. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 49-64, jan./jun, 1994.

FABRIS, Paulo, R. Um debate acerca da história do município no Brasil. **Ciências Sociais**, n. 03, v.1, p. 71-95, jun. 2008.

FAMURS. **Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://famurs.com.br/>. Acesso em: 29 dez. 2021.

FAVERO, Edison. **Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais**. 278 f. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-20122004-125028/publico/TeseEdisonFavero.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

FAVERO, Edison; ZMITROWICZ, Witold. **Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais**. São Paulo: EPUSP, 2005. (Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil; BT/PCC/411).

FELIPE, G. G. C.; QUEIROZ, A. C. S. Análise da aplicabilidade do princípio da proveniência associado à representação da informação arquivística no Acervo Intermediário do IFPB - Campus João Pessoa. **Congresso Nacional de Arquivologia**. João Pessoa, 2018. Disponível em: <http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/20179/1/PDF%20-%20Greg%c3%b3rio%20Goldman%20dos%20Santos%20Felipe.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

FONSECA, Antônio Angelo M. da. **Instituição e desenvolvimento territorial: o desempenho municipal após a descentralização**. Feira de Santana: UEFS, 2006.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, D. Arquivos públicos municipais: dever do Estado e direito do cidadão. In: RODRIGUES, A. C.; GOMES, D.; OLIVEIRA, L. M. V.; MELLO, M. T. B. (Orgs.). **Arquivos fluminenses no contexto ibero-americano**. Rio de Janeiro, L. E. T. Leite, 2019. p. 58-58.

GÜNTHER, H. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão. **Psic. Teor. Pesq**, v. 22, n. 2, p. 201-210, ago. 2006.

MAGALHÃES, João Carlos. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. In: XAVIER YAWATA, Alexandre; ALBUQUERQUE, Carlos Wagner; MOTA, José Aroudo; PIANCASTELLI, Marcelo (orgs.). **Dinâmica dos municípios**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEJIA, M. G.; PÉRICO, E.; OLIVEIRA, L. B. O papel das identidades culturais e dos serviços públicos de saúde no processo de municipalização ocorrido nas últimas décadas em pequenas localidades do Rio Grande do Sul, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 5 p. 1629-1637, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/pcj5Q7mCrRMXyPYLshJRCKz/?lang=pt>. Acesso em: 08 dez. 2021.

NUNES, S. G. S.; SERRANO, A. C. A. P. O município na história das constituições do Brasil de 1824 a 1988. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 20, nº 52, p. 153-168, nov./dez. 2019. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n52_10_1_municipio_historia.pdf?d=637123723412960063#:~:text=O%20itiner%C3%A1rio%20hist%C3%B3rico%20do%20munic%C3%ADpio,com%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20de%201988. Acesso em: 04 dez. 2021.

OLIVEIRA, D. A. Arquivos municipais brasileiros: diagnósticos e experiências de gestão de documentos. **Revista Escola Aberta**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 23-28, abr. 2000.

REZENDE, A. P.; SOUZA, R. C. H. **Em defesa da gestão dos arquivos públicos municipais em tempos de globalização**. 2000. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/489/em-defesa-da-gestao-dos-arquivos-publicos-municipais-em-tempos-de-globalizacao>. Acesso em: 10 dez. 2021.

RODRIGUES, A. M. L. A teoria de arquivos e a gestão de documentos. **Perspect. ciênc. inf.**, Belo Horizonte, v. 11 n. 1, p. 102-117, jan./abr. 2006.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil: parte geral**. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 1.

ROUSSEAU, Jean-Yves; COUTURE, Carol. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. Tradução Magda Figueiredo. Lisboa: Dom Quixote, 1998.

SOUZA, D. F. M. **Políticas públicas de arquivo: Arquivos de prefeituras municipais no Rio Grande do Sul**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquivologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/212490/001116170.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 dez. 2021.

TOMIO, F. R. L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48, p. 62-89, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/N7LsY44n4sQLmsw6yJJt3dS/?lang=pt#:~:text=Nas%20duas%20%C3%BAltimas%20d%C3%A9cadas%2C%20foram,de%20munic%C3%ADpios%20foi%20quase%20quadruplicada>. Acesso em: 28 nov. 2021.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. São Paulo: Penso Editora, 2016.

VENÂNCIO, Renato Pinto; BARBOSA, Lidianny Silva. Como surgem os fundos arquivísticos: administração pública e produção documental em Minas Gerais. **Acervo - Revista do Arquivo Nacional**, n. 3, v. 31, p. 57-74, 2018. Disponível em: <https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/957/988>. Acesso em: 14 dez. 2021.

ZANNATA, J. A.; COSTA, M. A. Algumas reflexões sobre a pesquisa qualitativa nas ciências sociais. **Estudos e pesquisas em psicologia**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 344-359, 2012.