

A HISTÓRIA ADMINISTRATIVA NA INSTITUIÇÃO ARQUIVÍSTICA: O PROJETO MAPA DO ARQUIVO NACIONAL

Administrative history in the archival institution: the National Archive MAPA project

Dilma Cabral¹ 

RESUMO

Criado em 1981, como parte do projeto de modernização do Arquivo Nacional, o grupo de pesquisa Memória da Administração Pública Brasileira (MAPA) tinha como objetivo inicial atender às áreas técnicas no processo de identificação e organização dos conjuntos documentais sob a guarda da instituição. Este artigo apresenta a trajetória institucional dessa experiência pioneira, a construção de uma metodologia própria que procurou retratar a dinâmica administrativa e suas constantes transformações – fornecendo o registro rigoroso e padronizado da organização do governo central e do Poder Executivo federal em diversos momentos históricos – e a constituição de uma base de dados sobre o tema.

PALAVRAS-CHAVE: História administrativa. Memória da Administração Pública Brasileira. Projeto MAPA. Arquivo Nacional (Brasil).

ABSTRACT

Created in 1981 as part of the project to modernize the National Archives, the research group Memória da Administração Pública Brasileira (MAPA) initially aimed to meet the technical areas in the process of identifying and organizing the sets of documents held by the institution. This article presents the institutional trajectory of this pioneering experience, the construction of its own methodology, sought to portray the administrative dynamics and its constant transformations, thus providing a rigorous and standardized record of the organization of the central government and the federal Executive Power in different historical moments, and the creation of a database on the subject.

KEYWORDS: Administrative History. Memory of the Brazilian Public Administration. MAPA Project. National Archive (Brazil)

¹ Possui graduação (UERJ), mestrado (UFRJ) e doutorado (UFF) em história. É pesquisadora do Arquivo Nacional, na linha de pesquisa Memória da Administração Pública Brasileira-MAPA, voltado para a história político-institucional.



1 INTRODUÇÃO

Na década de 1980, o Brasil experimentou um quadro de importantes mudanças políticas e sociais. A redemocratização e a transição gradual para o regime democrático foram acompanhadas por significativos avanços institucionais e pela ampliação da participação da sociedade civil nesse processo. A Lei de Anistia e a reforma política², que reinstalou o pluripartidarismo, pretendiam pavimentar a abertura política que teria como um de seus principais marcos a promulgação da Constituição em 1988, a qual assegurava ao cidadão o acesso a inúmeros direitos e seria a base para formulação de políticas públicas em diferentes áreas da sociedade.

Ainda que não se tenham produzido análises substantivas sobre a relação entre a transição democrática e o que ficaria conhecido como projeto de modernização do Arquivo Nacional, que redefiniu o papel da principal instituição arquivística do país, especialmente frente à administração pública federal, não parece fortuito que tenha se iniciado nesse contexto.³ A modernização do Arquivo Nacional e o cenário da abertura política colocaram em questão para os arquivos públicos os desafios decorrentes da renovação do campo arquivístico, bem como a imposição de responder às novas demandas advindas da sociedade, sobretudo no que estava relacionado à comprovação de direitos e ao acesso à informação.

2 O PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO ARQUIVO NACIONAL E A MEMÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

² A lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979, que ficaria conhecida como Lei da Anistia, anistiou os que cometeram “crimes políticos ou conexos com estes”, permitindo o retorno dos exilados políticos. A reforma política que restabeleceu o pluripartidarismo foi aprovada pela lei n. 6.767, de 20 de dezembro de 1979.

³ A revista *Acervo* publicou uma entrevista com Celina Vargas do Amaral Peixoto, que fornece um quadro interessante de sua trajetória, da fundação do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas, à direção-geral do Arquivo Nacional, entre 1980 e 1990 (ACERVO, 2013, p. 7-30).



Ainda que seja um processo bastante conhecido, a modernização do Arquivo Nacional carece de estudos mais substantivos sobre as diferentes dimensões que assumiu. Até este momento estão por ser melhor compreendidos o significado do termo modernização de arquivos, a partir da experiência do Arquivo Nacional, retomado algumas vezes em conjunturas políticas bastante distintas e com conteúdo diverso, quais foram os desdobramentos do projeto executado, que extrapolaram em muito a própria instituição, e seu recorte cronológico e/ou periodização, que se confunde com a gestão de Celina Vargas do Amaral Peixoto. Neste artigo, interessa-nos analisar a constituição de um grupo de pesquisa voltado para o estudo da história administrativa, que ficaria conhecido como projeto Memória da Administração Pública Brasileira (MAPA), que se mantém em atividade.

No relatório referente ao período 1980-1984, Celina Vargas do Amaral Peixoto apresenta um balanço da situação encontrada ao assumir a direção do Arquivo Nacional e as ações empreendidas no âmbito da modernização institucional iniciada em sua gestão. O arquivista francês Charles Kecskeméti, secretário-executivo do Conselho Internacional de Arquivos, ao descrever o grave quadro constatado no Arquivo Nacional, utilizou a expressão “síndrome dos arquivos nominais”, fenômeno identificado em toda a América Latina, onde essas instituições foram desprovidas “dos recursos materiais, jurídicos e humanos indispensáveis no exercício das funções arquivísticas essenciais” (KECSKEMÉTI, 1988, p. 5).

Conforme observa Kecskeméti, ainda que a teoria arquivística estivesse “implantada de fato no Brasil desde o final da década de 1960”⁴, quando se verificou um esforço “intelectual de reflexão e de ensinamento”, este, no entanto, fez-se longe da

⁴ A gestão de José Honório Rodrigues (1958-1964) na direção do Arquivo Nacional é considerada precursora do processo de modernização que seria implementado na década de 1980, tendo conjugado ações que visavam a reestruturação da instituição, a formação de quadros técnicos e a produção de conhecimento na área. Dentre as medidas adotadas por José Honório, podemos destacar a realização do primeiro diagnóstico sobre a instituição; a aprovação de um novo regimento, pelo decreto n. 44.862, de 21 de novembro de 1958; visitas técnicas de especialistas estrangeiros, como Henri Boullier (1959) e Theodore Schellenberg (1960); a tradução e publicação de textos técnicos, que passariam a compor a série Publicações Técnicas; a criação do Curso Permanente de Arquivos (CPA), voltado para a formação de pessoal técnico, que daria origem ao primeiro curso universitário de arquivologia, incorporado à atual Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), em 1977. Sobre o assunto, ver SANTOS, LIMA, 2016; MARQUES, RODRIGUES, 2017 e 2021.



realidade das repartições públicas e da massa documental acumulada aleatoriamente” (1988, p. 8). O projeto de modernização do Arquivo Nacional, realizado a partir do convênio entre o Ministério da Justiça e a Fundação Getúlio Vargas, teve por objetivo superar esse perfil de arquivo histórico de modelo tradicional que caracterizava a instituição e dotá-la de condições de executar sua função primordial, que seria o apoio à administração pública, à pesquisa científica e ao desenvolvimento cultural do país, e, por fim, ao cidadão, na busca pela comprovação de direitos e acesso ao conhecimento e à informação (ARQUIVO NACIONAL, [1984], p. 4). Desta forma, o projeto iria conjugar uma série de ações, tendo ainda por finalidade “contribuir para definição de uma política nacional para os arquivos brasileiros” (ARQUIVO NACIONAL, [1984], p. 5).

Para definição da metodologia e do planejamento para execução do projeto de modernização, foi elaborado o documento Diagnóstico da situação atual do Arquivo Nacional e suas perspectivas futuras, apresentado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, em 1981 (ARQUIVO NACIONAL, [1984], p. 17). Como elementos indispensáveis à realização do projeto, foram apontados a aquisição de uma nova sede, a identificação dos documentos conservados no Arquivo Nacional, o recenseamento do acervo documental não recolhido e o aperfeiçoamento do corpo de funcionários (KECSKEMÉTI, 1988, p. 7-8). Ainda que ao longo de sua execução fossem realizados inúmeros ajustes e alterações na proposição inicial, condição normal dados o alcance e a amplitude do projeto, todas as ações se orientaram por uma dupla perspectiva: a compreensão da instituição como depositária da documentação produzida pela administração pública federal, direta e indireta, e como órgão coordenador de um sistema nacional que fosse capaz de democratizar a informação pública (ARQUIVO NACIONAL, [1984], p. 4-5).

Foi com tais princípios norteadores que se constituíram grupos de trabalho voltados para o que foi identificado como os principais problemas a serem enfrentados no Arquivo Nacional. Foram estruturadas quatro frentes de trabalho técnico: identificação do acervo recolhido e a recolher, arranjo de séries ou fundos documentais, apoio aos trabalhos de identificação e arranjo, e, por fim, a implantação do Sistema Nacional de Arquivos (SINAR). O elemento condutor do projeto era o “reconhecimento



extensivo da documentação e o rigor no registro dessas informações”, que pretendia dotar a instituição de instrumentos necessários ao recolhimento, organização, controle e divulgação de seu acervo (ARQUIVO NACIONAL, [1984], p. 18).

Conforme o relatório de gestão ressaltava, para a identificação da procedência de determinados conjuntos documentais seria fundamental a pesquisa sobre a estrutura administrativa do período, com o levantamento das atribuições de seus diversos órgãos, o que, em alguns casos, alterou modelos de arranjo já definidos (ARQUIVO NACIONAL, [1984], p. 20). Sublinhava-se no documento o reconhecimento da importância da pesquisa histórica no universo das instituições arquivísticas, o que esteve sempre relacionado ao princípio mais caro e que “rege todas as intervenções arquivísticas”, o respeito aos fundos ou princípio de proveniência (ROUSSEAU, COUTURE, 1998, p. 79).

Tal princípio consiste em manter agrupados os documentos de qualquer natureza provenientes de uma instituição ou pessoa, decorrentes do exercício de suas funções e atividades, sem misturá-los a outros conjuntos documentais que lhes sejam estranhos (DUCHEIN, 1986, p. 14). É por meio da adesão ao princípio de respeito aos fundos que o caráter probatório dos arquivos permanece protegido, uma vez que, ao contrário das coleções constituídas artificialmente por critérios diversos, os documentos que integram um fundo arquivístico mantêm “relação contextual, orgânica e natural com sua entidade produtora e com os atos de sua produção” (COOK, 2017, p. 9). A observância desse princípio garante o vínculo⁵ entre o documento e as funções e atividades da entidade produtora que lhes deram origem, e de sua manutenção decorre a garantia da autenticidade e do valor probatório do documento de arquivo. Desta forma, o fundo documental é o resultado da acumulação dos documentos, sendo impossível “conceber,

⁵ Duranti denomina *archival bond* como “a rede de relações que cada documento possui com os documentos pertencentes à mesma agregação”, que transforma o documento em documento arquivístico (1997, p. 215-216, tradução nossa). O termo comumente utilizado no Brasil com o mesmo significado de *archival bond* é relação orgânica (ROCHA, 2011), assim como é possível encontrar a expressão vínculo arquivístico. Ainda que todo registro possua um contexto jurídico-administrativo, um contexto de proveniência, um contexto processual e um contexto documental, não devemos confundir *archival bond* com o termo geral ‘contexto’. Enquanto o *archival bond* é parte essencial do documento, que não existiria sem ele, o contexto se refere ao que está fora do documento, ainda que condicione seu significado e, no tempo, sua interpretação. (1997, p. 217).



e menos ainda identificar, um fundo sem ter uma clara compreensão da natureza, âmbito e autoridade do produtor dos documentos envolvidos” (COOK, 2017, p. 17).

Mas não somente a garantia de sua natureza probatória, o conhecimento do contexto de produção assegura a apreensão do significado dos documentos, constituindo-se na base conceitual para avaliar e garantir sua autenticidade. Weimei Pan (2015) ressalta que a definição sobre quais seriam as informações contextuais necessárias para a manutenção da natureza probatória dos documentos tem sido objeto de discussão no campo arquivístico, tendo se expandido para elementos como o seu uso e a gestão dos documentos.⁶ No entanto, a autora afirma também que, apesar desse debate, há concordância de que, para a compreensão do significado dos documentos e do contexto administrativo em que sua produção ocorreu, são elementos fundamentais o conhecimento sobre o organismo ou o produtor dos registros, sua estrutura organizacional, suas funções e atividades (PAN, 2015, p. 150).⁷ Conforme Gilliland-Swetland (2000):

A perspectiva arquivística traz uma abordagem baseada em evidências para a gestão do conhecimento registrado. Preocupa-se fundamentalmente com os processos e contextos organizacionais e pessoais através dos quais os documentos e conhecimentos são criados, bem como com as maneiras pelas quais os documentos refletem individual e coletivamente esses processos. (apud PAN, 2015, p. 150, tradução nossa)

No caso do Arquivo Nacional, quando da elaboração do projeto de modernização, não havia uma dimensão real da desorganização de seu acervo e do volume da documentação não identificada, o que, associado à imprecisão de grande parte dos instrumentos de pesquisa existentes, tornava o trabalho mais lento do que o previsto (ARQUIVO NACIONAL, [1984], p. 18). Por outro lado, havia ainda a constatação de que

⁶ Tom Nesmith, no artigo *Relendo os arquivos: novas contextualidades para a teoria e a prática arquivísticas*, apresenta um balanço do que denomina de ‘guinada contextual’ (contextual turn), que, sob a influência de perspectivas pós-modernas, vem mobilizando nas últimas décadas a discussão sobre o papel do conhecimento contextual na teoria e prática arquivísticas, no sentido não apenas de preservar a integridade dos documentos, como também de possibilitar sua recuperação, o que vem suscitando pesquisas aprofundadas sobre a temática (2018, p. 155-175).

⁷ Segundo Pan, o projeto *International Research on Permanent Authentic Records in Eletronic Systems* (InterPARES) dividiu o contexto dos registros em cinco categorias que vão do geral ao específico: contexto jurídico-administrativo, contexto de proveniência, contexto processual, contexto documental e contexto técnico. No entanto, conforme Pan, é necessária a realização de pesquisas adicionais para decompor os cinco tipos de contexto para compreender seu papel para a autenticidade dos registros (2015, p. 152).



a situação dos demais arquivos públicos brasileiros não era muito distinta desse quadro encontrado no Arquivo Nacional, em que se desconheciam parcelas consideráveis dos acervos. Logo, na execução do projeto houve a preocupação em constituir uma metodologia de trabalho capaz de “processar grandes volumes documentais de natureza pública”, aplicada a documentos textuais e aos chamados não convencionais, e que poderia ser utilizada com adaptações em outros arquivos públicos, que contribuiriam para a “consagração de uma metodologia brasileira na organização dos seus arquivos públicos” (ARQUIVO NACIONAL, [1984], p. 23).

Incorporados a esta experiência metodológica, estavam os chamados grupos de apoio, constituídos pela biblioteca, o arquivo permanente do Arquivo Nacional e o grupo de pesquisa. Na estrutura formal, aprovada pela portaria n. 600-B, de 15 de outubro de 1975, a Divisão de Pesquisa e Atividades Técnicas, onde estaria incorporado o grupo de pesquisa, congregava atividades bastantes distintas e era composta pelas seções de Estudos e Pesquisas, de Registro e Catálogo, de Assistência Técnica, de Reprodução, de Imunologia, e de Patologia de Documentos. Conforme o relatório do período, as seções de Assistência Técnica e de Imunologia, que jamais funcionaram, foram desativadas e desvinculadas as seções de Registro e Catálogo e a de Patologia dos Documentos da Divisão de Pesquisa e Atividades Técnicas, que passava a ser composta apenas pela Seção de Estudos e Pesquisas (ARQUIVO NACIONAL, [1984], p. 84).⁸

É preciso destacar que, em virtude de suas atribuições, o acervo do Arquivo Nacional é constituído, em sua maior parte, por documentação decorrente da ação administrativa do Estado, desde o período colonial. Logo, as atividades desse grupo de pesquisa seriam voltadas para a reconstituição da organização administrativa brasileira nos períodos colonial, monárquico e republicano. Foi a necessidade de trabalhos sobre a temática para o suporte à identificação e organização dos fundos documentais, aliada

⁸ Foram realizados esforços no sentido de alterar a estrutura formal do Arquivo Nacional, de modo a adequá-la ao projeto de modernização em curso, em acordo o processo de descentralização que se promovia na administração pública federal, para o qual foi criada a Comissão de Coordenação do Plano de Reforma da Administração Federal, pelo decreto n. 91.501, de 31 de julho de 1985, que contou com representação da instituição (ARQUIVO NACIONAL, [1989], v. 1, p. 35-36). No entanto, somente em 1991, pela portaria sem número de 12 de julho, seria aprovado novo regimento para o Arquivo Nacional e criada a Divisão de Acesso, Pesquisa e Informação, composta pelas seções de Consulta, de Publicações Oficiais e Biblioteca, e de Pesquisa, Editoração e Divulgação (BRASIL, 1991).



à carência de estudos sistemáticos sobre a administração pública brasileira, que justificou a existência de um grupo de pesquisa na instituição arquivística.

Importante assinalar que o estudo sobre administração pública não se constituiu como um domínio historiográfico com larga tradição no Brasil. De forma geral, tais estudos estiveram demarcados no que ficaria conhecido pejorativamente como história administrativa, cujo diálogo privilegiado se deu com a história política, que se manteve por um longo período imune às transformações experimentadas ainda nas primeiras décadas do século XX, quando se estabelecem novos paradigmas para a produção historiográfica. Embora ocupando um lugar de menor destaque na produção acadêmica, a história administrativa continuou sendo produzida por estudiosos como Roberto Haddock Lobo, Max Fleiuss, Augusto Tavares de Lyra, Marcos Carneiro de Mendonça ou na conhecida Coleção de História Administrativa do Brasil. Totalmente alheios à crítica ao caráter tradicional e factual que se fazia à história administrativa, distante dos novos paradigmas teóricos e metodológicos, esses trabalhos, produções analíticas bastante irregulares, acabaram tornando-se importantes obras de referência, muitas vezes com grandes compilações de documentos, ocupando a lacuna no tratamento da questão (CABRAL, CAMARGO, 2010, p. 15-18).

Desta forma, a trajetória da história política e da administração nos ajuda a compreender a ausência de bibliografia especializada, que não permitia “traçar, de maneira abrangente, as diversas formas pelas quais se estruturou a administração ao longo do tempo”, impedindo uma compreensão adequada de sua evolução e dinâmica, o que evidenciava a relevância da pesquisa que vinha sendo realizada no Arquivo Nacional (SALGADO et al., 1986, p. 41).⁹ Tal aspecto seria reforçado pela abrangência das atividades desenvolvidas inicialmente pelo MAPA, pois havia a constatação do estado em que se encontrava a documentação sob a guarda da instituição, o que exigia um conhecimento pormenorizado da administração pública brasileira. A metodologia nesse primeiro momento foi condicionada, portanto, pela carência de estudos monográficos, pelo nível de abrangência das necessidades dos grupos de trabalho e

⁹ O grupo de pesquisa era composto, neste primeiro momento, pela historiadora Graça Salgado, sua coordenadora, e por Carmen Lúcia de Azevedo, Edgar Pêcego Coelho, Paulo Fernando Vianna, Regina Hipólito e Zélia Maria Barreto.



pela impossibilidade de abertura de frentes de trabalho simultâneas que dessem conta de um detalhamento de toda a estrutura administrativa num largo recorte temporal (ARQUIVO NACIONAL, jul.-dez 1981, s.p.).

Parte do trabalho esteve voltado para elaboração de organogramas da administração pública brasileira, o que incluiu ainda a produção de cronologias e textos de apoio sobre os ministérios e as alterações administrativas. Tais organogramas subsidiavam as atividades de identificação dos fundos ministeriais existentes fora do Arquivo Nacional, que dependia do conhecimento da estrutura administrativa para localização dos acervos, a avaliação de seu conteúdo e o planejamento de seu posterior recolhimento (ARQUIVO NACIONAL, jul.- dez, 1981, p. 19; BRASIL, [1984], p. 20). No entanto, foi estabelecida como prioridade a pesquisa exaustiva sobre a colônia¹⁰, em apoio ao tratamento da documentação desse período, cujas atividades estavam mais adiantadas. Foi justamente da experiência de reconstituição do ordenamento político-institucional instalado pela metrópole portuguesa no Brasil, em especial as transformações das estruturas e atribuições dos órgãos e cargos, que teve início a formulação de uma metodologia capaz de responder às necessidades das áreas de tratamento técnico do acervo.¹¹

A pesquisa sobre a administração colonial acabou por ultrapassar seus objetivos iniciais, constituindo uma metodologia específica para o tratamento dessas informações voltada para as necessidades de organização dos fundos documentais, ou seja, orientada pelo respeito ao princípio de proveniência, e na qual se procurou inserir um conhecimento bastante preciso sobre os órgãos e cargos instalados no Brasil, a partir do levantamento e análise de seus regimentos, no contexto mais amplo da administração

¹⁰ As atividades da Divisão de Documentação Escrita estavam organizadas em quatro grupos de trabalho, a saber: identificação de fundos internos (GIFI), período colonial (Colônia), arquivo permanente do Arquivo Nacional (arquivo do Arquivo), fundos da Presidência da República (Presidência) e revisão da coleção Negócios de Portugal (Negócios de Portugal).

¹¹ Essa reconstituição do aparato administrativo do período colonial deu origem ao livro *Fiscais e meirinhos: a administração do Brasil colonial*, lançado em 1985. Em 2010, em comemoração aos 25 anos da publicação, foi realizado um projeto para sua adaptação ao formato da base de dados, em que se procurou identificar a relação hierárquica e de sucessão entre os cargos e órgãos existentes no período, que não constava do projeto original, além de reproduzir integralmente os regimentos com as atribuições dos cargos, no lugar de apenas uma síntese da legislação. Ver nota técnica do projeto, disponível em: <https://bit.ly/3wpi3G6>. Acesso em: 23 ago. 2022.



colonial portuguesa. A imposição pela observância do conhecimento da entidade produtora e, especialmente, as suas funções e o contexto administrativo de que resultou a produção do documento arquivístico, forma de garantir seu valor como prova/evidência, orientou o trabalho no sentido de estender essa experiência para a administração monárquica e republicana.

Ainda que a modelagem administrativa da colônia fosse bastante distinta da imperial e republicana, algumas importantes questões metodológicas puderam ser estabelecidas, como a impossibilidade de traçar um quadro único e estático para todo o período, o que se constataria ser uma recorrência na dinâmica da administração pública. Tal característica impôs, como recurso metodológico, que fossem estabelecidos cortes cronológicos, como forma de assinalar a configuração administrativa vigente em cada fase, além de recortes hierárquicos e temáticos, que se traduziam nas grandes áreas de governação tendo como base as diversas funções exercidas pela Coroa (SALGADO et al., 1986, p. 41).

Quanto aos períodos históricos monárquico e republicano, a pesquisa esteve voltada para a necessidade de tratamento da documentação recolhida à Seção do Poder Executivo, da Divisão de Documentação Escrita, e a criação de um setor de arquivo intermediário, que apontava na direção de recolhimentos de conjuntos documentais a partir da década de 1930. Neste aspecto, foram estabelecidas algumas importantes definições metodológicas comuns para este largo recorte cronológico, como a pesquisa em um amplo leque de referências legais que nortearam a existência jurídica do organismo produtor e suas transformações, como coleções de leis, relatórios ministeriais, indicadores da organização administrativa ou mensagens presidenciais, bem como a documentação, quando necessário; a periodização subordinada à dinâmica própria da administração, no lugar dos recortes políticos tradicionais; a priorização da pesquisa sobre a administração central das secretarias de Estado e ministérios, limitada ao Poder Executivo.¹²

¹² Foram realizados projetos específicos sobre a organização do Judiciário (1824-1889), para apoio às atividades de tratamento do acervo da Seção do Poder Judiciário, com financiamento da OAB-RJ (ARQUIVO NACIONAL, [1989], v. 1, p. 246).



O volume do material coletado e os ajustes metodológicos tornaram possível sistematizar as estruturas administrativas dos períodos a serem pesquisados, de forma a permitir a organização de um sistema destinado ao armazenamento de informações que permitisse a recuperação manual e, posteriormente, automatizada (ARQUIVO NACIONAL, [1984], p. 85). Assim, a utilização de uma fonte cujo formato era razoavelmente padronizado - a legislação -, e o levantamento de informações predefinidas, permitiriam que se construísse um modelo de armazenamento de uma grande quantidade de dados, associando investigação histórica e princípios arquivísticos.

Procurou-se estruturar tal sistema de modo a permitir um detalhamento em nível variado das estruturas administrativas, já que se definiu órgão como qualquer unidade administrativa, “independente do nível hierárquico e das funções desempenhadas no aparelho administrativo” (ARQUIVO NACIONAL, [1984], p. 86). Assim, tanto um ministério quanto qualquer uma de suas subdivisões, como uma diretoria ou uma seção, são tratadas como órgão. A estruturação desse sistema tinha entre seus objetivos permitir que se evidenciassem as alterações dos órgãos ao longo de sua trajetória, “que tenham preservado suas funções principais” (ARQUIVO NACIONAL, [1984], p. 86). Assim, havia a preocupação em conciliar o conhecimento das estruturas administrativas com as alterações das funções dos órgãos, para que se pudessem estabelecer as interrelações entre sucessores e/ou antecessores no decorrer do tempo, “de forma a tornar perceptíveis as cadeias históricas iniciadas a partir de sucessivo desmembramento das funções administrativas” (ARQUIVO NACIONAL, [1984], p. 86).

Para tanto, o levantamento de dados sobre a administração pública seria realizado partir de uma planilha, que procurou registrar na coleta elementos considerados fundamentais para uma aplicação segura dos procedimentos arquivísticos na definição do fundo e suas subdivisões, conforme os critérios propostos pela literatura arquivística.¹³

¹³ São critérios definidos por Michel Duchein, no texto clássico *O respeito aos fundos em arquivística: princípios teóricos e problemas práticos* possuir nome e uma existência jurídica própria resultante de ato legal; possuir atribuições precisas e estáveis, legitimadas por um texto legal; ter definida sua posição hierárquica com precisão; possuir chefe responsável; e sua organização interna deve ser conhecida e fixada num organograma (1982-1986, p. 20). Terry Cook discute os critérios para identificação de um



Portanto, os princípios norteadores das atividades da base de dados MAPA estavam firmemente ancorados na noção de respeito aos fundos, tendo sido desenvolvida para oferecer informações sobre cada órgão desde sua criação, contemplando nome, sigla, data de criação, antecessor e sucessor, natureza jurídica, ministério, superior hierárquico, estrutura, competência, legislação. Conforme Graça Salgado:

A preocupação central que permeou o sistema, assim organizado, foi estabelecer uma ligação capaz de indicar os antecessores e sucessores de cada um dos órgãos no decorrer do tempo, de forma a tornar perceptíveis as cadeias históricas iniciadas a partir do sucessivo desdobramento das funções administrativas. (ARQUIVO NACIONAL, [1984], p. 86)

Em 1984, tiveram início as atividades da base de dados MAPA, resultado de um convênio entre o Arquivo Nacional, a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (Semor) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),¹⁴ responsável pela estruturação da base de dados, que ficava instalada neste órgão. Devemos lembrar que o MAPA foi precursor no Brasil do uso do computador como suporte à pesquisa histórica destinada às atividades arquivísticas, antes mesmo da popularização do computador pessoal, constituindo-se na primeira base de dados desenvolvida no Arquivo Nacional. O MAPA dispunha de um microcomputador e um terminal para alimentação da base de dados no IBGE, o que tornava bastante complexa e morosa a rotina de implantação e atualização dos dados. Somente em 1999, a base MAPA migraria para o Arquivo Nacional, passando a integrar o Sistema de Informações do Arquivo Nacional (Sian), ao lado dos módulos Multinível, que dá acesso ao acervo custodiado pela instituição, e Regent, que registra a entrada de acervos arquivísticos na instituição, não disponível ao usuário externo.

Sem dúvida, a adoção de uma base de dados para disponibilização do levantamento realizado pelo MAPA permitiu que este se constituísse como uma

fundo, acrescentando ao proposto por Duchein a definição do organismo produtor (entidade coletiva ou pessoa) e um sistema de gestão de documentos relacionado (2017, p. 19-24).

¹⁴ A Semor possuía uma base de dados denominada Séries Históricas, com informações sobre a administração pública em vigor e discutia a criação de um sistema de informações organizacionais da administração federal, que seria o Siorg. Em 1984, foi assinado um convênio entre Arquivo Nacional, Semor e IBGE, que visava a cooperação e a possível integração das bases de dados. Prevista para ter início em 1987, a compatibilização entre as bases de dados não ocorreu, ficando o Arquivo Nacional responsável por integrar a tarefa de atualização à rotina de trabalho do MAPA.



importante fonte para o estudo da administração pública federal. Nesse longo percurso, enfrentaram-se inúmeras questões metodológicas, que contribuíram para ampliação do escopo inicial do projeto. Um dos principais desafios enfrentados pelo MAPA desde sua constituição foi decorrente da baixa estabilidade da administração pública brasileira, aliada à sua maior complexificação nas décadas iniciais do século XX, o que colocou em questão a dificuldade de representação de longas cadeias genealógicas que agregam diferentes órgãos pela relação de sucessão e/ou desmembramento de suas funções.

A partir da estruturação da base de dados, pretendeu-se reorientar os trabalhos do MAPA, estabelecendo como objetivos aperfeiçoar uma metodologia para organização em meio magnético de textos históricos; ampliar o volume de informação sobre a administração imperial e até os dias atuais; resgatar a genealogia das funções administrativas, a partir da organização de cadeias históricas; fornecer subsídios para compreensão do direito administrativo, no tocante à organização e ao funcionamento da administração pública; cadastrar as instituições que desenvolviam trabalhos na área de história administrativa ou necessitassem informações sobre o tema (ARQUIVO NACIONAL, [1989], v. 1, p. 250). Tais objetivos pretenderam reafirmar a vocação que se reconhecia no trabalho do MAPA de constituir-se como um centro de referência para o estudo da administração pública brasileira, impulsionado pelo uso do computador e pela possibilidade de se tornar uma fonte para o trabalho de pesquisadores externos e outras instituições.

Como opção metodológica, também a partir da constituição da base de dados, o trabalho seria direcionado por uma dupla abordagem, a pesquisa das cadeias de função¹⁵ da administração pública após 1930 e das estruturas administrativas de diferentes ministérios, que representavam as grandes áreas de intervenção do Estado. No ano de 1986, a base de dados já dispunha de informações sobre órgãos da estrutura dos ministérios da Justiça e Negócios Interiores, Agricultura, Viação e Obras Públicas,

¹⁵ Neste trabalho, não colocaremos em discussão as diferentes definições de função, pois extrapolaria seus objetivos. Assim, para efeito deste artigo, consideramos a definição proposta na ISDF: Norma internacional para descrição de funções: "O termo "função" é usado nesta norma para incluir não somente funções, mas também qualquer uma das subdivisões de uma função, tais como subfunção, procedimento operacional, atividade, tarefa, transação ou outro termo de uso internacional, nacional ou local." (CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2008, p. 11).



Educação e Saúde. Ao mesmo tempo, foram implantados órgãos integrantes das cadeias genealógicas referentes às políticas de terras, indígena, mineral, florestal, segurança pública, assistência ao menor, estatística, penitenciária, sanitária e de saúde, ferroviária, ciência e tecnologia, fazenda, educação e cultura (ARQUIVO NACIONAL, [1989], v. 1, p. 248). Esse duplo movimento, do registro das funções e das estruturas administrativas, caracterizaria a pesquisa do MAPA e a alimentação da base de dados.

Em alguns casos, a mudança da opção na condução dos trabalhos - por órgão ou função - se deu por demanda das áreas de trabalho ou pela intenção em completar a estrutura administrativa de ministérios em dado recorte temporal. Mas, na maior parte das vezes, o abandono do levantamento por genealogia de funções ocorreu em virtude das dificuldades em coordenar logicamente cadeias históricas em recortes temporais extensos (ARQUIVO NACIONAL, [1989], p. 253).¹⁶ Tais questões têm implicação no tratamento da documentação arquivística, conforme alertado por Duchein (1986, p. 14), ao reconhecer que, apesar das vantagens da aplicação do princípio de respeito aos fundos, especialmente quanto à garantia da integralidade do arquivo, a dificuldade de seu emprego se dá pela necessidade de conhecimento do organismo produtor do arquivo ao longo de sua trajetória.

Logo, é preciso considerar que, numa perspectiva mais ampla, o acompanhamento da genealogia das funções e o monitoramento das alterações na estrutura da administração pública são instâncias de análise indissociáveis, mas podem se dar algumas vezes em tempos distintos. Se considerarmos que a função é uma abstração, sendo preciso uma ou mais estruturas físicas para materializar-se (FOSCARINI, 2010, p. 45), essa genealogia facilmente atinge grandes dimensões, congregando dezenas de órgãos, podendo sua identificação ocorrer em conjunto com o levantamento da estrutura administrativa, mas nem sempre.

Uma primeira variável a se levar em conta é a necessária identificação das funções exercidas em cada período analisado, que decorrem das respostas produzidas pelo Estado às demandas e mudanças da sociedade, resultando na formulação de políticas

¹⁶ O MAPA realizou os seguintes projetos orientados para o levantamento de estruturas administrativas por recorte funcional: A função agricultura na administração pública brasileira (1822-1992), realizado em 1992; A função Saúde (1808-2009), realizado em sua primeira fase em 1999, complementado em 2009.



governamentais. Tais políticas são elaboradas a partir de novos arranjos sociais, para fazer frente a novos objetos e atores sociais, e para sua execução são mobilizados os órgãos públicos. Por exemplo, as ações protetivas ao trabalhador somente foram convertidas em alvo de atenção do governo federal em 1919, fruto do processo de regulação das relações de trabalho ao fim da Primeira Guerra Mundial, com a criação da Comissão Consultiva para o Estudo dos Assuntos Concernentes aos Seguros contra Acidentes do Trabalho.¹⁷ Essas funções seriam desempenhadas por vários órgãos em diferentes ministérios até a criação, em 1930, do Ministério do Trabalho, que vigorou por quase todo o período republicano e seria extinto apenas em 2019, recriado em 2021 como Ministério do Trabalho e Previdência

Se a identificação das funções é uma estratégia metodológica fundamental nas atividades do MAPA, dela decorre nossa segunda variável, que é a definição de função. A função ganha conteúdo distinto em diferentes momentos históricos, o que é estabelecido pelas áreas de governação e pelas políticas públicas traçadas para a intervenção do Estado. Logo, longe de ser um termo estático, a função se transforma, alterando, agregando e/ou perdendo conteúdo ao longo do tempo. Esse caráter mutável das funções envolve uma série de questões, nem sempre muito claras, como a sua denominação ou mesmo a manutenção de formas anteriores (HURLEY, 1993, p. 217). Se tomarmos a função segurança pública, por exemplo, veremos que em sua trajetória incluiu assuntos que identificamos facilmente com a ordem pública, como a preservação da vida, a repressão à violência e o combate ao crime, mas contemplou ainda uma variedade de conteúdos, como recrutamento militar, salubridade, urbanização, iluminação pública e vacinação, que foram sendo desincorporados conforme se constituíam novas áreas de atuação governamental e se ampliava a estrutura da administração pública.

Uma terceira variável é a longevidade das cadeias genealógicas, o que torna bastante difícil sua operacionalização, especialmente sua representação no formato de

¹⁷ A Comissão Consultiva para o Estudo dos Assuntos Concernentes aos Seguros contra Acidentes do Trabalho foi criada pelo decreto n. 13.543, de 9 de abril de 1919. Ver DICIONÁRIO da Administração Pública Brasileira da Primeira República (1889-1930). Disponível em: <https://bit.ly/3Be2Ji0>. Acesso em: 3 set. 2022.



uma base de dados no momento de criação do MAPA, o que, de fato, ainda não foi resolvido. Se tomarmos o caso da função administração aduaneira, suas origens remetem ao período colonial, quando o regimento dos provedores das capitanias, de 17 de dezembro de 1548, determinou a instalação das alfândegas no Brasil. Nesse caso específico, destaca-se a singularidade no percurso dessa função já que as alfândegas foram regidas por mais de dois séculos pelo foral da Alfândega Grande de Lisboa, de 1587, recebendo novo regimento somente em 1832.¹⁸

Por fim, uma quarta variável a ser considerada nos trabalhos do MAPA é o fato de não comportar uma linha sucessória linear, em que um órgão extinto sucede o outro, incorporando integralmente suas atribuições. A baixa estabilidade da administração pública brasileira dificulta, muitas vezes, a recuperação de uma linha de sucessão direta, quer seja administrativa ou funcional, e se observa uma variedade enorme de situações. Assim, um órgão pode ter suas competências transferidas para outro já existente ou, ao ser extinto, dar origem a uma ou mais novas instituições. As reformas administrativas ocorridas de forma regular no início da gestão de cada presidente da República no período democrático são exemplos consistentes desse movimento. Pode-se tomar o caso do Ministério da Integração Regional, extinto em 1995, que teve suas atribuições migradas para os ministérios do Planejamento e Orçamento e do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, além da Casa Civil da Presidência da República.¹⁹ Um exemplo mais recente é a reforma administrativa promovida em 2019, em que houve a cisão total do Ministério do Trabalho, passadas suas funções para os ministérios da Cidadania, da Economia, e da Justiça e Segurança Pública.²⁰

¹⁸ O regulamento das alfândegas foi aprovado pelo decreto de 16 de julho de 1832. Ver Dicionário da Administração Brasileira do Período Colonial (1500-1822). Disponível em: <https://bit.ly/3emhUNo>. Acesso em: 3 set. 2022.

¹⁹ O Ministério da Integração Regional foi extinto pela medida provisória n. 813, de 1º de janeiro de 1995. Para conhecer a trajetória das secretarias de Estado e ministérios brasileiros, ver Glossário dos Ministérios no sítio MAPA: Disponível em: <https://bit.ly/3wMJBFd>. Acesso em: 30 ago. 2022.

²⁰ Para uma análise sucinta da reforma administrativa de 2019 ver MAPA - Memória da Administração Pública Brasileira. Disponível em: <https://bit.ly/3D75ALp>. Acesso em: 30 ago. 2022.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância do estudo da administração nas instituições arquivísticas se reafirma pelo conjunto de variáveis apresentadas, pois somente pelo conhecimento da evolução das estruturas administrativas e suas funções é que se pode controlar sua enorme instabilidade, tentando estabelecer critérios metodológicos para operar com essa realidade histórica. Essa constatação é reforçada pelo papel que assume o estudo das funções nos arquivos, ao permitir evidenciar as relações entre as organizações e agências produtoras de documentos e os registros que elas produzem em decorrência da ação administrativa. Essa compreensão do contexto administrativo é a base dos trabalhos de aplicação do princípio de proveniência e identificação de um fundo arquivístico, em que o controle da trajetória das funções permite evidenciar todos os relacionamentos administrativos entre os criadores de registros antecessores e sucessores (HURLEY, 1993, p. 209).

Apesar das dificuldades envolvidas no trato das funções e de sua trajetória na administração pública, este sempre foi um princípio norteador das atividades do MAPA. Afinal, é justamente pela pesquisa singular realizada por esse projeto que se justifica não só sua criação, como também sua permanência até os dias atuais no Arquivo Nacional, não sem grandes adversidades em sua trajetória, o que de certa forma espelha a própria instabilidade e os movimentos erráticos que afligem a administração pública brasileira.



REFERÊNCIAS

- AMARAL PEIXOTO, C. V. do. Entrevista com Celina Vargas do Amaral Peixoto. **Acervo**, [S. l.], v. 26, n. 2, p. 7-30, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3qTtZwD>. Acesso em: 21 set. 2022.
- ARQUIVO NACIONAL (Brasil). Modernização Institucional-administrativa do Arquivo Nacional. **Relatório semestral**, jul.-dez. 1981.
- ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Relatório de gestão 1980-1984**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, [1984]. Disponível em: <https://bit.ly/3qagKjS>. Acesso em: 3 ago. 2022.
- ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Relatório de gestão 1985-1989**, v. 1. Disponível em: <https://bit.ly/3CVuxt3>. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, [1989]. Acesso em: 3 ago. 2022.
- ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Relatório de gestão 1985-1989**, v. 2. Disponível em: <https://bit.ly/3ATxKGZ>. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, [1989]. Acesso em: 3 ago. 2022.
- BRASIL. Portaria s/n, de 12 de julho de 1991. [Aprova o Regimento Interno do Arquivo Nacional]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 15 jul. 1991. Seção 1, p. 13.920.
- CABRAL, Dilma (org.); CAMARGO, Angélica Ricci. **Estado e administração: a corte joanina no Brasil**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2010.
- CONSELHO INTERNACIONAL DE ARQUIVOS. **ISDF: Norma internacional para descrição de funções**. Tradução de Vitor Manoel Marques da Fonseca. 1. ed. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2008.
- COOK, Terry. **O conceito de fundo arquivístico: teoria, descrição e proveniência na era pós-custodial**. Tradução de Silvia Ninita de Moura Estevão e Vitor Manoel Marques da Fonseca. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3LBhb7p>. Acesso em: 5 ago. 2022.
- DUCHEIN, Michel. O respeito aos fundos em Arquivística: princípios teóricos e problemas práticos. **Arquivo & Administração**, Rio de Janeiro, v. 10-14, n. 1, abr. 1986.
- DURANTI. Archival Bond. **Archives and Museum Informatics**. v.11, p. 213-218, 1997.
- FOSCARINI, F. La clasificación de documentos basada en funciones: comparación de la teoría y la práctica. **Tábula**, n. 13, 30 mar. 2010.
- HURLEY, Chris. What, if anything, is a function, **Archives & Manuscripts**, v. 21, n. 2, p. 208-220, 1993.
- KECSKEMÉTI, C. A modernização do Arquivo Nacional do Brasil. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 5-10, jul./dez. 1988. Disponível em: <https://bit.ly/3BAJYV0>. Acesso em: 3 ago. 2022.
- MEMÓRIA da **Administração Pública Brasileira** (MAPA). Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/>. Acesso em: 3 ago. 2022.
- MARQUES, A. A. C.; RODRIGUES, G. M. Um intelectual no arquivo: legado de José Honório Rodrigues para a arquivologia no Brasil. **Acervo: revista do Arquivo Nacional**, v. 30, n. 2, p. 176-191, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3AfeP2E>. Acesso em: 23 ago. 2022.
- NESMITH, Tom. Relendo os arquivos: novas contextualidades para a teoria e a prática arquivísticas. In: HEYMANN, Luciana; NEDEL, Letícia (org.). **Pensar os arquivos: uma antologia**. Tradução: Luiz Alberto Monjardim de Calazans Barradas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.



PAN, Weimei. Context. In: DURANTI, Luciana; FRANKS, Patricia C. **Encyclopedia of Archival Science**. London: Rowman & Littlefield, 2015, p. 150-153.

PEIXOTO, Celina Vargas do Amaral. Entrevista com Celina Vargas do Amaral Peixoto. **Acervo:** revista do Arquivo Nacional, v. 26, n. 2, p. 7-30, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3AFUzyl>. Acesso em: 23 ago. 2022.

ROCHA, Cláudia Lacombe. Glossário multilíngue do Projeto InterPARES 3. **Encontros Bibli:** revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, p. 76-90, 2011.

ROUSSEAU, Jean Yves; COUTURE, Carol. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998. (Nova enciclopédia; 56).

SALGADO, Graça (org.). **Fiscais e meirinhos:** a administração do Brasil colonial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985. Disponível em: <https://bit.ly/3pKccXO>. Acesso em: 23 ago. 2022.

SALGADO, Graça et al (coord.). Metodologia de pesquisa para apoio à organização dos acervos da administração pública brasileira. **Acervo:** revista do Arquivo Nacional, v. 1, n. 1, p. 41-49, 1986. Disponível em: <https://bit.ly/3TbscQk>. Acesso em: 23 ago. 2022.

SANTOS, Paulo Roberto Elian dos; LIMA, Ana Luce Girão Soares de. "Para que o Arquivo Nacional seja um arsenal da administração": notas sobre a gestão José Honório Rodrigues (1958-1964). **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, v. 11, p. 483-502, 2016.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a leitura atenta e sugestões de Angélica Ricci Camargo e Mariana Simões Lourenço.

LICENÇA DE USO

Os autores cedem à **OFFICINA: Revista da Associação de Arquivistas de São Paulo** os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Creative Commons Attribution](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) (CC BY) 4.0 International.

