

Fontes para uma história político-institucional: a experiência do Arquivo Nacional e a memória da administração pública brasileira

Dilma Cabral¹

O estudo da administração jamais ocupou um lugar de destaque na historiografia brasileira, ainda que inúmeros trabalhos tenham sido produzidos dentro do que, de modo geral, seria demarcado, pejorativamente, como história administrativa. Considerados positivistas e oficiais, profundamente identificados com a produção historiográfica do século XIX, os estudos sobre a administração pública foram sempre acusados de refletir o projeto das elites políticas de construir simbolicamente a nação. A fundação de entidades como o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), o Arquivo Nacional e o Colégio Pedro II materializariam este projeto, produzindo obras que procuravam pensar a história nacional e refundar o passado, conferindo-lhe um sentido em que o Estado assumiria o papel de protagonista, imbuído da missão de civilizar e promover o progresso do país.²

Vinculados aos estudos de natureza política, os trabalhos sobre a história da administração seriam, durante um longo período, reconhecidos como certa escrita da história mais relacionada à tradição antiquária, que valorizava as “antiguidades nacionais” e definia o Estado e suas instituições como objetos privilegiados de análise sobre o passado, constituindo-se como a chave do ordenamento do processo histórico nacional.³ Tributários desta linhagem historiográfica, os estudos sobre a história da administração se manteriam como um “tema sem nobreza alguma, bem ao gosto dos historiadores afeitos à tradição e ao conservadorismo”, reduto de um tradicionalismo incompatível com os sopros de renovação que traria o século XX (SOUZA, 2006, p. 29).

Laura de Melo e Souza, ao questionar o motivo dos trabalhos sobre administração não terem suscitado trabalhos interessantes no Brasil, ao contrário do que ocorreria em outros países onde obras sobre o tema constituiriam importantes marcos

¹ Doutora em História (UFF), supervisora do programa da pesquisa Memória da Administração Pública Federal-MAPA, do Arquivo Nacional.

² Sobre o IHGB e este projeto de história, cf. Guimarães (1988) e Costa (2000).

³ Sobre a tradição antiquária e a historiografia nacional na primeira metade do século XIX, cf. Guimarães (2001, p. 1-28).

historiográficos, pondera ter sido o ressentimento pós-colonial responsável em parte por esta ausência. Os historiadores estrangeiros, desimpedidos que estavam deste ressentimento pós-colonial teriam livre o caminho para que “traçassem suas hipóteses de trabalho e preenchessem lacunas óbvias, desimpedidos que estavam do peso de um passado que não era o seu e contra o qual não precisavam acertar contas” (SOUZA, 2006, p. 29).⁴

Assim, se antes a história administrativa tinha seu lugar assegurado na instituição que estava no centro da produção de um saber sobre o Brasil, o IHGB, sua perda de prestígio contribuiria também para a marginalização daquela temática como objeto de estudo. O final do século XIX já assinalava o esgotamento do paradigma que norteava a produção do IHGB e sua história nacional, e alguns de seus sócios foram autores de obras em que as inovações historiográficas eram nítidas, tanto na seleção de fontes como no método e nas mudanças interpretativas.⁵ Além disso, na década de 1930, despontariam novas análises que procuravam compreender o atraso econômico e as singularidades da formação social brasileira, rompendo com as leituras instituídas até então, pautadas pelo determinismo e pelo racismo, e estabelecendo outras possibilidades de interpretar o país. Constituíram-se, ainda, novos espaços de produção e divulgação desse conhecimento histórico, antes limitado ao IHGB, como a *Coleção de Documentos Brasileiros* e a *Revista do Brasil*, publicações voltadas para temas nacionais ou para as recém-criadas faculdades de filosofia.⁶

Esse foi também o período em que se estabeleceram novos paradigmas para a produção historiográfica. Fez parte desse processo o declínio experimentado pela história política, movimento impulsionado pela própria transformação do campo histórico. O maior marco desta tendência de crítica à “velha história” seria a fundação da *Annales d'histoire économique et sociale*, que reuniria uma geração de historiadores

⁴ A autora cita, como exemplo, *O Império Marítimo Português*, do historiador Charles Boxer; *Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial*, de Stuart B. Schwartz; *Royal Government in Colonial Brazil: With Special Reference to the Administration of the Marquis of Lavradio, Viceroy, 1769-1779*, de Daril Alden; e *Fidalgos e filantropos: a Santa Casa da Misericórdia da Bahia, 1550-1755*, de Russel-Wood.

⁵ Como exemplo desta tendência, ver o trabalho de Manuel de Oliveira Lima (1945) sobre d. João VI no Brasil.

⁶ Esta nova interpretação da história brasileira iria se estabelecer nas obras de Caio Prado Júnior, *Formação do Brasil contemporâneo*; Gilberto Freyre, *Casa-grande e senzala*; e Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*. Sobre esta mudança de paradigma e as inovações historiográficas, ver Franzini (2006, p. 32-34; p. 65-87).

comprometidos com o combate à história política factual e tradicional que dominara o século XIX, tendo como pressuposto a interdisciplinaridade.⁷ Em nome de um maior espaço para o social e de novas abordagens que permitissem uma revisão dos métodos do trabalho historiográfico, a história política então praticada seria relegada a um lugar secundário, já que “permanecia narrativa, restrita a uma descrição linear e sem relevo, concentrando sua atenção nos grandes personagens e desprezando as multidões trabalhadoras” (FERREIRA, 1992, p. 265).⁸

“A história política era antítese dessa nova proposta, pois estava voltada para os acidentes e as circunstâncias superficiais e negligenciava as articulações dos eventos com as causas mais profundas: era o exemplo típico da história dita *evenementielle*. Ao privilegiar o nacional, o particular, o episódico, a história política privava-se da possibilidade de comparação no espaço e no tempo e mostrava-se incapaz de elaborar hipóteses explicativas ou produzir generalizações e sínteses que dão as discussões do historiador sua dimensão científica (FERREIRA, 1992, p. 266).

Se tomarmos dois autores representativos das décadas de 1930 a 50 no Brasil, Caio Prado Júnior e Sérgio Buarque de Holanda, veremos que a história da administração não seria o objeto central de seus estudos, tornando-se uma questão examinada apenas tangencialmente. Ainda assim, a análise sobre a administração colonial seria profundamente marcada pela obra de Caio Prado Júnior, *Formação do Brasil contemporâneo*. Neste livro, o autor identifica como linhas gerais da administração colonial a falta de organização, a ineficiência, a confusão de funções, a ausência de método e de clareza.⁹ Da mesma forma, esse traço geral da administração colonial e sua identificação com a desordem estariam presentes em *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque de Holanda, manifestos na colonização das terras tropicais e na fundação das cidades na América portuguesa, ou mesmo na tipificação do homem

7 Peter Burke (1997, p. 23-44) divide o movimento dos *Annales* em três fases, sendo a primeira, de 1920 a 1945, dominada pelas figuras de Lucien Febvre e Marc Bloch.

⁸ Para uma análise da ampliação do campo político na historiografia brasileira, para além dos estudos político-administrativos, cf. Gomes (1996).

⁹ Para uma análise mais detalhada da administração colonial na obra de Caio Prado Júnior e suas limitações, ver Souza (2006, p. 35-39; 1982, p. 91-140).

cordial. Apenas excepcionalmente o sistema administrativo e seu corpo de funcionários se norteariam por interesses objetivos, faltando a “tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático” (HOLANDA, 1988, p. 106).

Uma exceção a essa tendência seria o livro *Os donos do poder*, lançado em 1958, no qual Raymundo Faoro se deteve na análise sobre o papel do Estado e o peso da burocracia patrimonial para a compreensão do Brasil. Procurando constituir-se numa alternativa à análise marxista de Caio Prado e relativizar a interpretação de Gilberto Freyre, que colocava a família no centro da sociedade colonial, Faoro identifica, na formação nacional brasileira, a presença de um patrimonialismo estamental que seria exercido por meio de um estamento burocrático, cuja origem remontava ao Estado português, mas cujos traços fundamentais teriam marcado, profundamente, a história brasileira (SOUZA, 2006, p. 33). Mais do que a existência deste estamento burocrático, seria o controle que ele exercia sobre o Estado e a máquina político-administrativa, bem como certa autonomia em relação à sociedade, o que determinaria a formação nacional brasileira. Essa característica teria não apenas inibido qualquer formação social espontânea e estabelecido todas as mudanças sociais “de cima para baixo”, mas possibilitado um descolamento entre Estado e sociedade.¹⁰

A história da administração pública brasileira se manteria como um campo de estudo ausente da produção acadêmica. A realização de trabalhos sobre as instituições públicas nos programas de pós-graduação das universidades brasileiras constituiu-se mais em esforços isolados de análise do que em resultado da consolidação de linhas de pesquisa voltadas para esta temática.¹¹ No entanto, estudos sobre a administração pública brasileira continuariam a ser escritos fora do circuito acadêmico, em trabalhos como os de Roberto Haddock Lobo, Max Fleiuss, Augusto Tavares de Lyra, Marcos Carneiro de Mendonça ou na conhecida *Coleção de História Administrativa do Brasil*, editada, inicialmente, pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp).¹²

¹⁰ Para uma análise do trabalho de Raymundo Faoro como modelo explicativo da administração colonial, ver Souza (1982, p. 91-140). Sobre as linhas centrais da obra de Faoro, mas, principalmente, *Os donos do poder*, cf. Abreu (2006, p. 169-189).

¹¹ Viviane Tessitore fez um pequeno levantamento da produção acadêmica e a incidência de estudos sobre órgãos públicos e/ou administração pública nos bancos de teses da PUC-SP e da USP, até 1989, constatando que apenas 4% a 5% das dissertações e teses defendidas referiam-se a esta temática. Cf. Tessitore (1996, p. 35).

¹² Cf. Mendonça (1972, v. 2), Fleiuss (1922), Lobo (1951) e Lyra (1941).

Esses trabalhos de história administrativa, produções analíticas bastante irregulares, acabaram tornando-se importantes obras de referência, muitas vezes com grandes compilações de documentos, e ocupando a lacuna no tratamento da questão. Apesar disso, não podemos desconsiderar que alguns destes trabalhos priorizaram uma perspectiva pouco analítica da administração pública brasileira, na qual os aspectos administrativos de modo geral se apresentavam dissociados da conjuntura política em que estavam inseridos, constituindo quase uma esfera autônoma da política e do Estado.

A renovação do campo de história política, no entanto, não tardaria a ocorrer, e contribuíram para esta recuperação inúmeros fatores. Por um lado, é importante ressaltar o papel desempenhado pelas transformações sociais mais amplas que demandaram a revisão do próprio papel do Estado, aumentando a percepção de que o campo político possuía uma dinâmica própria (FERREIRA, 1992, p. 266). Por outro, esse novo vigor do campo político era fruto também das mudanças do campo histórico, o que pode ser observado sob dois aspectos: em primeiro lugar, destaca-se a revisão, imposta pela marginalização do político, das contribuições de historiadores do passado; em segundo, o contato da história com outras disciplinas permitiu a descoberta de novas abordagens e a incorporação de temáticas originais (FERREIRA, 1992, p. 266; FALCON, 1997, p. 75).

Esse impulso seria sentido, igualmente, na historiografia nacional, em que se daria uma retomada dos estudos de história política, favorecida pela renovação de seus temas e objetos, concorrendo, decisivamente, para o revigoramento dos trabalhos sobre história da administração pública brasileira. Nessa perspectiva, inserem-se as pesquisas sobre administração colonial, cuja revitalização tem colaborado para elucidar diferentes aspectos da natureza política e da prática administrativa do empreendimento colonial português na América, além de propiciar que novos elementos fossem considerados na interpretação da economia e da sociedade colonial.¹³ No entanto, mais que uma retomada circunscrita a períodos determinados da história brasileira, os estudos inseridos no campo político-institucional vêm angariando maior atenção na produção

¹³ Para o debate historiográfico sobre o Estado português e a administração do império luso na América, cf. Souza (2006, p. 27-77).

acadêmica, tendo como principal característica sua constituição como objeto de estudo organizado e situado na esfera do político.¹⁴

Um lugar privilegiado: os arquivos públicos e a história da administração

Apesar de ser um objeto identificado com uma tradição historiográfica ultrapassada, a história da administração pública se tornaria um instrumento fundamental ao processo de modernização das práticas profissionais nas instituições arquivísticas a partir dos anos oitenta. Oriunda da necessidade de organização dos conjuntos documentais sob a guarda dos arquivos públicos, que não poderia prescindir de um conhecimento rigoroso sobre seus produtores, a pesquisa sobre a administração pública acabou por se constituir em um campo de estudo privilegiado nessas instituições.¹⁵

A década de 1980 assinalou um momento de grandes desafios para os arquivos públicos, cujo papel na administração foi redefinido pelo processo de redemocratização brasileira. A Constituição de 1988, ao assegurar ao cidadão o acesso a inúmeros direitos, notadamente o direito à informação, ampliou a participação da sociedade civil e instituiu novas demandas, impondo que o Estado fornecesse meios para atendê-las. A partir da lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispôs sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, foram delimitadas as finalidades e competências das instituições arquivísticas, reafirmando o seu papel junto à administração pública e ao cidadão. Ao mesmo tempo, com o advento das modernas tecnologias de controle e recuperação da informação, a visão do arquivo como instituição de guarda de documentos foi substituída por aquela que o situa enquanto sistema de informação, integrado a outros sistemas, com o objetivo maior de garantir o acesso do usuário às informações produzidas ao Estado.

Na verdade a importância da pesquisa histórica no universo das instituições arquivísticas esteve sempre relacionada a um dos princípios mais caros desta disciplina

¹⁴ Para uma análise da esfera do político na produção acadêmica dos programas de pós-graduação (1985-1994), cf. D'Alessio e Janotti (1996).

¹⁵ Sobre a importância da história administrativa para a organização dos fundos documentais, cf. Duchein (1996) e Tessitore (1996).

e que “rege todas as intervenções arquivísticas”, o princípio da proveniência para organização dos fundos documentais (ROUSSEAU, COUTURE, 1998, p. 79). O princípio de respeito aos fundos “consiste em manter agrupados, sem misturá-los a outros, os arquivos (...) provenientes de uma administração, de uma instituição ou de uma pessoa física ou jurídica” (DUCHEIN, abr. 1982/ago. 1986, p. 14). Porém, conforme ressalta Duchein, ainda que pela prática do princípio de respeito aos fundos se distinga o próprio campo do arquivista, é mais fácil defini-lo do que aplicá-lo (Idem). Mesmo que se reconheçam as vantagens da aplicação do princípio da proveniência, especialmente quanto à garantia da integralidade do arquivo, um dos fatores que tornam complexa seu emprego é a necessidade do conhecimento do organismo produtor do arquivo ao longo de sua existência.

Para tanto, é necessário que se tenha informações sobre os instrumentos legais que nortearam a existência jurídica do organismo, cujas mudanças estarão refletidas na produção e organização documental do organismo, tais como data de criação e/ou extinção, seu nome e variações, suas atribuições e as possíveis alterações, como acréscimo, supressão ou transferência, bem como as mudanças em sua estrutura e hierarquia. Estes elementos são fundamentais para o tratamento da documentação para fins administrativos ou que já esteja sob a guarda de uma instituição arquivística.

A carência de estudos sobre a administração brasileira incrementaria o estabelecimento de grupos de pesquisa voltados para essa temática nas instituições arquivísticas públicas, sendo o Arquivo Nacional precursor nessa área com o projeto Memória da Administração Pública Brasileira (MAPA). Realizado a partir da década de 1980, como parte do processo de modernização do Arquivo Nacional, o projeto foi desenvolvido para atender à necessidade das áreas técnicas no processo de identificação e organização dos conjuntos documentais sob a guarda institucional. O MAPA deu início à formulação de uma metodologia que permitiria recuperar, tomando por base inicialmente a legislação, informações sistematizadas sobre os cargos e órgãos que compuseram a administração central e federal brasileira.

A pesquisa inicial do MAPA voltou-se para o levantamento da estrutura administrativa colonial, notadamente por meio da sistematização do corpo de leis que regulavam a implantação e o funcionamento dos órgãos e cargos instalados na colônia portuguesa na América, tendo originado o livro *Fiscais e meirinhos: a administração no*

Brasil colonial. Sob o risco de uma crítica apressada, é importante atentar para o objetivo que norteou a elaboração deste trabalho, isto é, recuperar a ordem jurídico-administrativa que regulou a administração portuguesa na colônia, a fim de “entender e determinar, embora de maneira formal, a tramitação dos documentos pelas diversas instâncias administrativas” (SALGADO, 1985, p. 13).

Se a pesquisa de *Fiscais e meirinhos* foi resultado da necessidade imposta pelo trabalho de organização da documentação colonial, mas acabou por ultrapassar esses objetivos iniciais, constituindo uma metodologia específica para o tratamento dessas informações e procurando, ainda, inserir esses órgãos e cargos no contexto mais amplo da administração colonial portuguesa. Assim, a constatação da ausência de conhecimento pormenorizado e da escassez de estudos sobre a estrutura administrativa brasileira desde o período colonial resultou na transformação deste projeto num programa permanente de pesquisa, que reúne e sistematiza informações relativas à história da administração pública do país.

Mas o projeto Mapa inovaria ainda num outro sentido, a utilização do computador como suporte à pesquisa histórica e a constituição de uma base de dados voltada para a disponibilização ao usuário de informação consolidada sobre a organização da administração colonial, tendo como base a legislação. Isto num momento que ainda era bastante escasso o uso do computador na pesquisa histórica, anterior ainda à popularização do computador pessoal, constituindo-se na primeira base de dados desenvolvida no Arquivo Nacional. A utilização de uma documentação cujo formato era razoavelmente uniformizada, a legislação colonial, e o levantamento de informações padronizadas, permitiriam que se construísse um modelo de armazenamento de uma grande quantidade de dados, associando investigação histórica à disseminação de informações. O MAPA tornou-se um modelo de contribuição da pesquisa histórica na organização de acervos arquivísticos e do papel facilitador da informática, tendo sua metodologia sido constantemente repassada a outras instituições arquivísticas públicas.

A base Mapa permite consultas sobre as datas de criação e extinção de cada órgão ou entidade disponível, suas alterações de denominação, estrutura, natureza jurídica, competência, nível hierárquico, legislação, bem como a identificação dos

antecessores e sucessores de cada um. Deste universo fazem parte órgãos e entidades da administração central e do Poder Executivo federal cuja documentação integra o acervo do Arquivo Nacional. Como produto final o MAPA é capaz de apresentar o retrato de cada órgão estudado desde sua criação, com as estruturas competências, níveis hierárquicos e legislação pertinente a cada época de sua história. Dessa forma, é possível recuperar uma série de características representativas de um determinado órgão, assim como os momentos precisos de mudanças ao longo de sua existência.

É preciso alertar para os limites impostos à realização de pesquisas similares nos arquivos públicos, apresentadas numa versão mais moderna como bases de dados e sítios na internet, cuja grande vocação é divulgar e facilitar o acesso do pesquisador às fontes de pesquisa. Ainda que a preocupação com o acesso ao usuário tenha orientado a elaboração desses levantamentos, os estudos sobre história da administração não prescindiram da perspectiva analítica, sendo também tributários da renovação dos estudos políticos. Isso não só significou a recusa à atomização da esfera administrativa e sua consequente dissociação do político, como assegurou sua irredutibilidade à *velha* história política. No entanto, cabe ressaltar que a pesquisa em história da administração realizada nas instituições arquivísticas tem como características, ainda, o detalhe e o compromisso com a precisão, expressos na pesquisa rigorosa de datas e números dos atos que criaram, extinguiram ou alteraram os órgãos e cargos que compõem seu aparato (TESSITORE, 1996, p. 41).

A pesquisa em história sobre a administração e a formação do Estado nacional: alguns apontamentos

Embora se tenha a percepção de que a pesquisa sobre o aspecto formal da administração isoladamente não seja capaz retratar as tensões, conflitos e adaptações que sua prática imporia ao processo histórico, seu conhecimento é fundamental para melhor compreensão da complexidade e das diferentes dimensões do processo de construção e transformação do Estado. Longe de pretender desvendar completamente a dinâmica que envolve as vinculações entre a administração e o campo político, os estudos realizados a partir da estruturação da ordem administrativa em seus diferentes aspectos – criação de cargos e órgãos, suas estruturas e competências – permitem

conhecer algumas de suas características. Poderíamos apropriar-nos de Hespanha que, ao expor a moldura institucional da expansão portuguesa, ressalta que, de certa forma, estas instâncias apenas fornecem pistas de onde o poder poderia ser materialmente exercido, permitindo-nos antever as potencialidades da prática da política no âmbito da dinâmica da administração colonial:

De certa forma, trata-se de um quadro vazio, tal como a descrição de um tabuleiro de xadrez e de suas peças. Quase nada fica dito sobre o modo como, num jogo concreto, as peças se animam e com elas se constroem estratégias. No entanto, tampouco um jogo real se pode entender sem esta descrição puramente formal. (HESPANHA, 2001, p. 187)

Esta recente historiografia que se voltou para o estudo da administração, cujas pesquisas sobre o período colonial tem sido mais expressivas, é tributária da renovação metodológica em que o estudo da atividade político-administrativa, seu funcionamento e lógica interna permitem conhecer aspectos e dimensões pouco usuais das relações de poder. Assim, esta inflexão permite que a história política, jurídica e institucional, que pouco interesse despertava, constitua-se “hoje objecto de um tratamento semelhante ao dos outros territórios historiográficos” (HESPANHA, s.d., p. 35). Assim, ainda que o trabalho sobre a dimensão administrativa não se esgote na análise da legislação que regule sua composição e funcionamento, deve estar solidamente amparado numa pesquisa que permita acompanhar a estruturação deste aparato institucional. Este levantamento instrumentaliza o pesquisador sobre os mecanismos dos processos administrativos, mas também oferece condições de acompanhar as infundáveis alterações em sua organização, as contradições expressas entre diferentes áreas governativas, os interesses divergentes e a articulação que por vezes expressam e, finalmente, sua efetiva aplicação.

István Jancsó e João Paulo Pimenta, no artigo *Peças de um mosaico*, problematizaram uma das questões mais contundentes da historiografia sobre o século XIX, o processo de formação do Estado brasileiro e sua relação com o a construção da identidade nacional. O contexto da crise de superação do antigo regime português na América e a complexidade de elementos presentes em torno da relação *Estado-nação* brasileiro conferia aos pesquisadores uma extensa pauta de investigação. Para tanto, no

artigo *A fundação do Estado e da nação brasileiros*, Jancsó avaliou a importância da elaboração de instrumentos que reduzissem as dificuldades enfrentadas pelos pesquisadores sobre a temática¹⁶. Como sugestão o autor propunha:

A sugestão que submeto à atenção dos colegas é: constituir um "grupo-tarefa", apto a coordenar as ações necessárias para a organização de índices das publicações periódicas dos Institutos, Museus e Arquivos históricos brasileiros, em formato de banco de dados, organizado segundo um mesmo padrão. Trata-se de proposta de natureza estritamente operacional que terá, se implementada, impacto previsivelmente considerável sobre os futuros projetos de pesquisa histórica no Brasil.”

A pesquisa desenvolvida pelo Mapa insere-se nesta linha, a de constituir-se como um centro de referência que disponibiliza informações acerca da organização do aparato institucional do Estado brasileiro, a partir de 1822 até os dias atuais, bem como da estrutura governativa instalada pela administração portuguesa a partir de 1501. A grande dificuldade deste trabalho está na pouca estabilidade da organização administrativa brasileira, sofrendo periodicamente a incorporação ou supressão de órgãos, a fusão de pastas, quando criam-se grandes estruturas, ou a cisão, quando pulverizam-se em organismo mais especializado em torno de uma atividade administrativa. Esta característica exige o esforço de estabelecermos cadeias genealógicas que agregam diferentes órgãos pela relação de sucessão, mas também pela transferência e/ou incorporação de suas funções. Desta forma, podemos acompanhar a trajetória de órgãos que cuidaram de uma política pública ao longo de um largo período.

Tomemos como exemplo o trabalho recentemente concluído sobre a administração joanina, cujo objetivo inicial foi levantar, de forma padronizada, informações acerca da estrutura administrativa que vigorou durante a permanência da corte portuguesa no Brasil, entre 1808 e 1821. Apesar de o impacto da transferência da corte portuguesa ter sido objeto de estudo frequente da historiografia brasileira, notadamente em seus aspectos sociais, políticos e econômicos, ainda são escassas as análises sobre os efeitos dessa mudança na estrutura e nas práticas da administração

¹⁶ JANCÓS, I.; PIMENTA, J. P. G. Peças de um mosaico (apontamentos para o estudo da emergência da identidade nacional brasileira). In: Carlos Guilherme Mota. (Org.). *Viagem Incompleta 1500-2000 - A experiência brasileira*. São Paulo: SENAC/São Paulo Editora, 2000, v. 1, p. 127-176.

colonial. Poucos trabalhos se dedicaram aos aspectos administrativos suscitados pela vinda da corte, ainda que esta seja uma das questões mais abordadas quando se procura mensurar o resultado das mudanças nesse período.¹⁷

Pouco conhecidas em todas as suas dimensões, as alterações na moldura político-institucional da administração colonial deram-se em ritmo acelerado a partir de 1808, com a instalação de uma ampla e complexa estrutura administrativa para adequar o Brasil às novas exigências políticas e econômicas, fruto da transformação da então colônia em sede da monarquia portuguesa. Essa reestruturação significou a instalação, na colônia, de órgãos e cargos que já existiam na administração da metrópole, como as secretarias de Estado dos Negócios do Brasil, da Marinha e Domínios Ultramarinos, e dos Negócios Estrangeiros e da Guerra. Além disso, houve mudanças em órgãos presentes no Brasil – como a Relação do Rio de Janeiro, que foi erigida a Casa de Suplicação – e a extinção de outros, cujas competências foram absorvidas em estruturas mais complexas, como a Real Junta de Fazenda do Rio de Janeiro, extinta com a criação do Erário Régio. Foram criados também o Conselho da Fazenda e tribunais como o Conselho Supremo Militar e de Justiça, a Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens, e a Real Junta de Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação.

Para ser fiel à dimensão atingida por este processo de rearranjo da governação portuguesa no Brasil, a pesquisa desenvolveu-se em dois níveis: o da estrutura administrativa que vigorava até a transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro, em que acompanhamos as alterações na composição e/ou competências dos órgãos ou cargos existentes; e o da estrutura que seria implantada com a transformação da colônia em centro administrativo do governo português. Este trabalho reuniu informações sobre o ordenamento jurídico-político joanino recolhidas nas diferentes fontes em que estão registrados os atos que regulavam o funcionamento da administração colonial. À diversidade da legislação somam-se a grande dispersão dessas fontes – que se apresentam na forma de documentação manuscrita e em coleções de leis compiladas, portuguesas e brasileiras – e também o fato de alguns dos órgãos e cargos que se mantiveram após 1822 terem sido regulamentados somente no período colonial, sem qualquer alteração nos primeiros anos de formação do Estado

¹⁷ É necessário destacar o importante trabalho de Maria de Fátima Gouvêa sobre as mudanças no ordenamento político-institucional da administração joanina. Cf. Gouvêa, 2005.

independente. O exemplo mais extremo são as alfândegas, que funcionaram até 1832 regidas apenas pelo foral de 1587. Órgãos como a Junta da Bula da Cruzada, ou mesmo as secretarias de Estado, seriam instalados no Brasil sem que tivessem recebido uma regulamentação formal nessa ocasião, devendo orientar-se pelo disposto no alvará de 14 de outubro de 1788, que definira as atribuições de todas as secretarias de Estado em Portugal.

Ainda que o trabalho do Mapa tenha por fim um conhecimento mais pontual sobre a organização administrativa no período joanino, é fundamental assinalar alguns problemas que, tradicionalmente, associam-se a essa análise e ainda aguardam estudos mais abrangentes. A ausência de trabalhos sistemáticos sobre a administração colonial no Brasil dificulta a compreensão do exato significado da montagem desse aparato administrativo com a transferência da corte. São escassos os estudos que tratam dessa questão em nível mais amplo, sendo quase inexistente o conhecimento sobre o funcionamento desses órgãos, inclusive sua composição ou competência.¹⁸ É igualmente importante avaliar não apenas os aspectos formais que caracterizaram o estabelecimento de inúmeros órgãos a partir de 1808, mas também o que isso significou em termos de inovação, com a introdução de novos métodos e práticas administrativas. Desde o final do Antigo Regime, verifica-se o desenvolvimento de uma nova ciência administrativa, que alteraria os objetivos do exercício do poder tradicional do rei e, como tal, definiria novas funções, as quais transformariam a modelagem da estrutura institucional, exigindo maior especialização e funcionalidade da administração (SUBTIL, 1993, p. 157-163; RUSSELL-WOOD, 1998). Essas modificações se fizeram sentir também na colônia. A política ilustrada que teve início com o marquês de Pombal, a partir de 1750, iria materializar a mudança dos padrões de ordenamento político-administrativo do Estado português. Assim, é importante que o período joanino seja dimensionado em seus múltiplos aspectos, em relação tanto às transformações que produziu na colônia, como ao que pode ser percebido como continuidade administrativa, como traços de permanência no conteúdo e na estruturação e condução das políticas do Estado português.

¹⁸ Poucos trabalhos dedicaram-se à análise da administração pública, atentando para a análise da composição dos órgãos, estrutura e funcionamento. Dentro desse perfil, podemos destacar os de Schwartz (1979), Neves (1997), Andrade (1980) e Wehling (2004).

Por outro lado, a presença da corte portuguesa no Rio de Janeiro sem dúvida contribuiu para a centralização do poder político. O desaparecimento da figura do vice-rei atestava que um novo centro do poder político se instituía no Brasil: o rei.¹⁹ Em paralelo a essa maior centralização, ou como fruto desse processo, a Coroa e seu novo aparato institucional se fariam sentir mais fortemente nas capitâneas, com a maior presença de órgãos representantes do poder real, que seriam criados entre 1808 e 1821. Nesse caso, podemos citar, especialmente, aqueles ligados à administração da justiça, como os tribunais das Relações do Maranhão e do Recife, as novas juntas de justiça, além do estabelecimento de novas comarcas e do aumento do número de juizes de fora e ouvidores. Assim, diante de uma justiça colonial ausente ou rarefeita, a mudança da corte portuguesa minoraria os efeitos da fragmentação de autoridade que se traduziu no mandonismo rural e nas diversas formas de justiça privada, aplicadas “com ou sem respaldo de um formalismo jurídico qualquer” (WEHLING, 1986, p. 153).

Além disso, o estabelecimento dessa complexa rede de órgãos e cargos é, frequentemente, considerado pela historiografia uma simples transposição das principais instituições lusitanas para a nova sede da Corte. Mas é importante ressaltar que uma análise mais apurada da legislação mostra-nos o quanto esta estrutura administrativa precisou ser adaptada às novas exigências impostas pela conjuntura política e, ao mesmo tempo, adequada a um aparato institucional já existente na colônia. Dessa forma, muitas das instituições que foram estabelecidas no Brasil tiveram sua regulamentação, paulatinamente, ajustada a esta nova realidade, o que acabaria por conferir-lhes uma formatação distinta da que possuíam em Portugal. A dimensão precisa do significado dessa configuração específica ainda está para ser analisada.

Realizar um trabalho cujo objetivo é a sistematização e disponibilização de fontes legislativas para o estudo da organização administrativa não significa prescindir da análise acerca do contexto e da produção da legislação. Pelo contrário o exame da legislação que regula o funcionamento de um órgão exige, necessariamente, que se tenha em perspectiva a estrutura governativa que integra, sua composição, o alcance de sua ação e o projeto político de que representa. Segundo Lara, ao apresentar o inventário

¹⁹ A recente historiografia sobre o absolutismo e a administração colonial tem colocado em discussão questões como o equilíbrio do poder político entre metrópole e colônia, representando a revisão de temas como centralização e descentralização, ou poder central e local. Sobre este assunto, ver Russell-Wood (1998) e Hespanha (2001).

da legislação relativa a escravos africanos em vigência no Brasil colonial, faz uma breve análise sobre a utilização da legislação como fonte pelos historiadores, que passava a ser compreendida “como resultado de projetos e perspectivas que, no confronto, constroem um texto minimamente consensual, cuja ambigüidade permite que todos nele se reconheçam”. (LARA, 2000, p. 13). Este deslocamento na forma como os historiadores utilizavam as fontes legislativas, informados pelos debates e avanços da historiografia, permite que se compreenda dimensões até então pouco exploradas das relações e grupos de poder que se organizam em torno do aparato administrativo. Ao resgatar a historicidade do texto legal e suas condições de produção deparamo-nos com seus múltiplos significados, de tal forma que a legislação adquire um novo estatuto para a história, permitindo que se tornem não apenas o registro formal de uma determinação, mas também o espaço onde se expressam disputas e conflito (Idem).

Bibliografia

- ABREU, Maria Aparecida Azevedo. Raimundo Faoro: quando o mais é menos. *Perspectivas*, São Paulo, 29:169-189, 2006.
- CABRAL, Dilma (org.) ; CAMARGO, Angélica Ricci. *Estado e administração: a corte joanina no Brasil*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2010.
- COSTA, Célia. O Arquivo Público do Império: o legado absolutista na construção da nacionalidade. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 14, n.26, 2000, p.217-231.
- D’ALESSIO, Márcia Mansor & JANOTTI, Maria de Lourdes Mônaco. A esfera do político na produção acadêmica dos programas de pós-graduação (1985-1994). *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 17, 1996, p. 123-164.
- FERREIRA, Marieta de Moraes. A nova "velha história": o retorno da história política. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 10, 1992, p. 265-271.
- FLEIUSS, Max. *História administrativa do Brasil*. 2.ed. São Paulo: Melhoramentos, 1922.
- FRANZINI, Fábio. *À Sombra das Palmeiras: A Coleção documentos Brasileiros e as Transformações da historiografia Nacional (1936-1959)*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2006.
- GOMES, Ângela Maria Castro. Política: história, ciência, cultura etc. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 17, 1996. Disponível em <http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/185.pdf> /Acesso em 30 ago 2008/
- GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. As bases institucionais da construção da unidade: administração e governabilidade no período joanino (1808-1821). In: jancsó, István (org.). *Independência: história e historiografia*. São Paulo: Hucitec; Fapesp, 2005. p. 707-752.

GUIMARÃES, Manoel Luiz Salgado. Nação e Civilização nos Trópicos: O Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e o Projeto de uma História Nacional. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 1, 1988, p. 5-27.

_____. Para reescrever o passado como história: o IHGB e a Sociedade dos Antiquários do Norte. In: Alda Heizer; Antônio Videira. (Org.). *Ciência, Civilização e Império nos Trópicos*. Rio de Janeiro, 2001, p. 1-28.

HESPANHA, Centro e periferia nas estruturas administrativas do Antigo Regime. Disponível em: http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/amh_MA_3900.pdf / Acesso em: 10 fev 2011.

JANCSÓ, Istvan. A fundação do Estado e da nação brasileiros (c.1770-1850). Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dh/pos/hs/images/stories/docentes/IstvanJancso/FundacaoEstadoNacao.pdf> / Acesso em: 12 fev 2011.

JANCSÓ, Istvan; PIMENTA, João Paulo G. Peças de um mosaico (ou apontamentos para o estudo da emergência da identidade nacional brasileira). In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Viagem incompleta. A experiência brasileira (1500-2000)*. São Paulo: SENAC, 2000.

LARA, Silvia Hunold. Legislação sobre escravos africanos na América portuguesa. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/41888925/Legislacao-sobre-escravos-africanos-na-America-Portuguesa> / Acesso: 2 fev 2011.

LIMA, Manuel de Oliveira. *Dom João VI no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Ed. José Olympio, 1945.

LOBO, Roberto Jorge Haddock. *História econômica e administrativa do Brasil: para as escolas de comércio e administração e os cursos técnicos em geral*. 2. ed. rev. São Paulo: Melhoramentos, 1951.

MENDONÇA, Marcos Carneiro de. *Raízes da Formação Administrativa do Brasil*, Rio de Janeiro, Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro/Conselho Federal de Cultura, 1972, 2v.

SOUZA, Laura de Mello. *O sol e sombra: Política e administração na América portuguesa do século XVIII*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.