

---

# ACERVO

---

REVISTA DO ARQUIVO NACIONAL

---



## Metodologia de pesquisa para apoio à organização dos acervos da administração pública brasileira\*

---

O trabalho desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa do Arquivo Nacional tem como objetivo básico reconstituir as estruturas administrativas brasileiras ao longo do tempo, visando a fornecer elementos para uma compreensão mais substantiva da evolução dessas estruturas e assim subsidiar as atividades de organização dos acervos documentais provenientes da administração pública brasileira e que se encontram no Arquivo Nacional. A ausência de uma eficaz organização documental nos arquivos públicos brasileiros dificulta o avanço da pesquisa histórica à medida que impede o acesso a novas fontes.

A documentação recolhida ao Arquivo Nacional provém, em sua maioria, dos organismos oficiais que conformaram a administração pública brasileira desde o período colonial. Para tornar eficaz a identificação e a classificação dos documentos oriundos de uma administração é preciso, antes de tudo, buscar a estrutura que lhe deu origem. A necessidade de um conhecimento sistemático das diversas estruturas sobre as quais se apoiou e se desenvolveu a administração pública no Brasil, desde os tempos coloniais, para o tratamento da documentação recolhida (e por recolher) aos arquivos públicos ressalta, pois, a importância da realização de estudos no campo da história administrativa brasileira, bem como da recuperação das fontes legais para fundamentar tais intentos.

Os estudos já realizados nesse campo não permitem traçar, de maneira abrangente, as diversas formas pelas quais se estruturou a administração ao longo do tempo. A relevância dessa pesquisa advém, portanto, das lacunas existentes na literatura especializada, o que impede uma compreensão adequada da evolução e dinâmica da administração pública brasileira desde o período colonial.

O ordenamento jurídico é o ponto de partida para se definir e fixar a estrutura administrativa de qualquer Estado em qualquer tempo. Através

\* O presente artigo é resultado de um trabalho conjunto desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa do Arquivo Nacional, composto por Graça Salgado (coordenadora), Carmen Lúcia de Azevedo, Edgar Pêcego Coelho, Paulo Fernando Vianna, Regina Hippolito e Zélia Maria Barreto.

---

dele, percebe-se não só a forma de organização do poder, como a matriz básica da estrutura encarregada de administrá-la. Impõe-se, assim, para estudos dessa natureza, o conhecimento do *corpo de leis* que fundamentou e regeu o Estado brasileiro ao longo do tempo.

A fim de recuperar as estruturas administrativas em seu aspecto formal, procedemos a um levantamento sistemático da legislação que regulou a organização das diversas instituições e órgãos da administração pública brasileira nos períodos colonial, monárquico e republicano. Com base na análise dessa legislação, vem sendo possível traçar graficamente a configuração e funcionamento daquela administração e captar a dinâmica da sua evolução em cada um daqueles períodos.

Os organogramas já traçados serviram como instrumento de trabalho para a identificação dos documentos tratados pelos grupos que atuam no Arquivo Nacional. Foram fundamentais não só à compreensão da documentação referente aos diversos períodos da nossa história administrativa, como também para entender e determinar, ainda que formalmente, a tramitação dos documentos pelas diversas instâncias administrativas. A partir dos organogramas é possível detectar a proveniência da documentação já recolhida, primeiro passo na aplicação de qualquer modelo de organização dessas fontes. Por outro lado, permite o estabelecimento de uma previsão de recolhimento (pelo menos no que toca à época mais recente) da documentação produzida pelos diversos órgãos da administração pública federal.

A sistematização do corpo de leis, promovida em uma base metodológica rigorosa, vem tornando possível não só retrazar os fundamentos legais do aparelho administrativo, como fornecer elementos de análise para outros estudos. Dessa forma, nascido da necessidade institucional em identificar e organizar a documentação, nosso trabalho extrapolou o seu objetivo mais imediato gerando uma fonte destinada a um público mais extenso. Acreditamos que, ultrapassando os objetivos iniciais, os seus resultados poderão contribuir para pesquisas que valorizem a importância do ordenamento jurídico-administrativo com vistas a deslindar os processos históricos.

### **Metodologia**

Para se examinar qualquer estrutura administrativa em sua amplitude e complexidade é necessário considerar os seus objetivos, a sua lógica, a sua ramificação e a sua hierarquia, bem como a organização e o funcionamento de seus organismos, sem perder de vista os movimentos particulares ou gerais. Estudos dessa natureza são viáveis apenas quando se adota uma metodologia específica, que permita a compreensão de uma dada estrutura em suas diversas gradações.

A metodologia geral da pesquisa, definida a partir das solicitações específicas dos diversos grupos de trabalho, foi condicionada:

a) pela inviabilidade de abordar simultaneamente a elaboração dos organogramas de todos os períodos;

b) pelo nível de abrangência dos organogramas a elaborar, em função das necessidades dos trabalhos com a documentação. O detalhamento exaustivo de toda a estrutura administrativa implicaria, pelo tempo a ser gasto na sua execução e diante do pessoal disponível, a impossibilidade de assegurar apoio imediato a todos os grupos.

Considerando estes fatores e o estágio de trabalho em que se achava o Grupo de Arranjo da Documentação Colonial, procedemos em primeiro lugar ao levantamento e processamento da legislação referente ao período colonial. Esse grupo já iniciava o processo de descrição dos documentos, enquanto os demais ainda se encontravam numa etapa preliminar de identificação e controle do acervo.

Dadas as especificidades de cada período tratado, foram necessárias algumas adequações metodológicas no levantamento das informações e no tratamento das mesmas, que apontaremos a seguir.

### **Período colonial**

A metodologia empregada na recuperação da estrutura administrativa colonial constou:

1. Levantamento sistemático, embora seletivo, do elenco de leis promulgadas em Portugal e aplicadas no Brasil durante o período 1500-1808. Além das Ordenações, essa legislação era composta, em sua maioria, por decretos, leis, alvarás, cartas régias e provisões. Na impossibilidade de contar com repertórios sistemáticos e completos da legislação especificamente destinada ao Brasil Colônia, privilegiamos os *regimentos* dentre os diversos diplomas legais, por se tratarem dos mais importantes atos definidores da condução jurídico-administrativa dos negócios coloniais.

2. Embora nos tenhamos limitado apenas à organização administrativa formal, é importante destacar as adaptações que possam ter ocorrido de forma concreta. Desse modo, estudar a administração colonial no Brasil implica considerar, necessariamente, as características do Estado português na época, pois a administração na Colônia não passava de uma imagem refletida da metropolitana. O processo de consolidação do regime absolutista em Portugal marcou profundamente a estrutura administrativa metropolitana e seu braço colonial, o que significava uma forma particular de administração. A racionalidade administrativa não se apoiava na divisão de poderes; a política de competências funcionais, delegação do poder real, constituía, em última instância, a encarnação do próprio Estado.

Cabe a ressalva que, ao analisar todo o período colonial, precisávamos levar em conta as alterações sofridas pela ordem administrativa ao longo do tempo. Impôs-se, portanto, uma linha de trabalho que desse conta do desenvolvimento da administração portuguesa, marcado por transforma-

ções políticas, além de ter presente as peculiaridades do processo evolutivo no interior da Colônia.

Nesses termos, nossa reconstituição definiu-se nos seguintes aspectos: o *temporal*, dado pelas mudanças administrativas ocorridas nas diversas fases; o *hierárquico*, estabelecido pela estrutura de subordinação dos cargos e órgãos; e o *temático*, determinado pelas diversas funções em que se subdividia a administração colonial. Os dois primeiros são facilmente compreensíveis, pois é da natureza de qualquer estudo sobre administração considerar o período da ocorrência do fenômeno e a divisão hierárquica dos organismos. O aspecto temático, igualmente importante, tomou um caráter peculiar no caso específico dessa administração. Com efeito, a inexistência de uma divisão em áreas administrativas claramente definidas no âmbito do próprio Estado — ao contrário dos tempos atuais — levou-nos a distinguir, no conjunto das funções administrativas, as que formavam áreas exclusivas de competência.

As áreas fundamentais para o entendimento dessa administração dividem-se em *Governo* (responsável direto pela implementação e controle da política metropolitana para a Colônia, principalmente no seu ramo administrativo), *Fazenda* (encarregada da fiscalização e arrecadação tributária sobre as atividades econômicas, bem como da gerência dos negócios financeiros do Estado), *Justiça* (que tratava do cumprimento da lei e da aplicação das punições), *Defesa* (voltada à manutenção da ordem interna e da proteção contra a concorrência externa) e *Igreja* (que geria os assuntos eclesiásticos e zelava pelos aspectos morais da sociedade).

A impossibilidade de traçar um quadro único para a administração em todo o período obrigou-nos a estabelecer cortes cronológicos, como forma de assinalar a configuração administrativa vigente em cada fase. Os quadros, divididos entre si, marcam a sucessão das mudanças sofridas historicamente por essa estrutura. Assim, ao longo da etapa colonial, algumas medidas jurídico-políticas, buscando viabilizar de maneira eficaz os objetivos mercantilistas do Estado português, causaram modificações na ordem administrativa colonial.

Os cortes cronológicos com os quais trabalhamos obedeceram a uma periodização já consagrada pela historiografia. Foram então utilizados pelo fato de se fundamentarem em alterações políticas que redundaram em mudanças administrativas e, portanto, se adequarem ao nosso propósito de acompanhar o processo de desenvolvimento da administração durante o período. São eles: 1530-1548, 1548-1580, 1580-1640, 1640-1750 e 1750-1808. Os organogramas baseiam-se nesta periodização.

O estudo sobre a hierarquia dos cargos e órgãos decorreu da nossa proposta de abranger ao máximo todos os níveis administrativos em funcionamento no Brasil colonial, divididos em instâncias, quais sejam: o *governo-geral*, cuja jurisdição englobava todo o território da Colônia; a *capitania*, formada por uma área territorialmente delimitada, subordinando-se formalmente ao governo-geral; e o *município*, menor divisão administrativa, que abrangia a vida e as localidades próximas, dependente da autoridade da

capitania. Levamos também em consideração a instância metropolitana por estar diretamente relacionada à administração colonial. A diferenciação desses níveis permitiu-nos chegar à representação gráfica — os organogramas — da hierarquia administrativa em suas diversas fases.

3. A fim de trabalhar de forma concomitante com esses três aspectos, elaboramos uma relação sistemática de cargos e órgãos, onde constam a fase, o tema, a instância, a data de criação, a nomeação, as atribuições ou competências e as fontes legislativas pertinentes. Viabilizaram-se, assim, a imediata localização das características específicas de cada um dos cargos ou órgãos, bem como os vínculos hierárquicos em cada uma das fases acima assinaladas.

Esse instrumento de trabalho possibilitou-nos a articulação das informações recolhidas, de maneira a poder considerá-las tanto isoladamente (isto é, entender o funcionamento de um cargo ou órgão numa determinada fase), quanto em conjunto (ou seja, perceber a sua evolução, além da sua conexão com a administração em geral). Ademais, tornou-se fundamental para se atingir o objetivo último do trabalho: os organogramas da administração colonial, cuja elaboração apresentou problemas decorrentes da própria lógica da organização administrativa da época. Dentre outros, existiam cargos com dupla autoridade, jurisdições pouco delimitadas e hierarquias obscuras. Buscamos traçar uma representação gráfica ideal, dentro dos padrões atuais de hierarquia e vínculos administrativos, embora tendo sempre presente o hiato entre a nossa racionalidade gráfica moderna e a da época. Tivemos o propósito de fornecer uma visão global, calcada nas determinações formais, que pudesse servir de ponto de referência às pesquisas sobre o Brasil Colônia. Deve-se destacar, no entanto, que as alterações ocorridas na estrutura administrativa durante as várias fases não se refletiam de maneira sincrônica nas diversas áreas de competência, sendo necessário subdividir alguns cortes cronológicos para demonstrar graficamente tais alterações.

### **Período monárquico**

Para o levantamento e a sistematização das leis referentes a tal período, estabelecemos uma metodologia que levasse em conta as peculiaridades da evolução administrativa ao longo dessa época e que atendesse às demandas do grupo de trabalho responsável pelo tratamento da documentação recolhida à Seção do Poder Executivo, na Divisão de Documentação Escrita do Arquivo Nacional. No estudo da administração desse período foi importante adotar critérios diferenciados, devido às profundas mutações operadas em sua estrutura entre 1808 e 1889. Para dar conta das mutações, foi necessário dividir essa grande fase em alguns subperíodos.

1. O de 1808-1824 revelava um primeiro momento marcado, em grandes linhas, pela transposição da estrutura administrativa portuguesa para a colônia, em virtude da transferência da sede do governo português

para o Brasil. Nesse momento assistiu-se à instalação dos órgãos centrais daquela administração — os ministérios — porém sua organização interna não ocorreu imediatamente, à exceção do da Fazenda. Este foi o único que permitiu uma reconstituição de sua administração central desde 1808.

2. Em 1824, com a promulgação da Constituição e o conseqüente estabelecimento da divisão de poderes, teve início uma nova estruturação administrativa. A complexidade da administração traduzia-se numa ampliação gradativa das áreas de competência de cada ministério, levando-os a uma maior organização interna. A partir daí, a legislação consultada refletia uma maior preocupação com a racionalidade administrativa, visando a atender àquela complexidade que o aparelho burocrático-administrativo ia assumindo. Esse processo se desenvolveu até meados da década de 1840.

3. Após 1840-1850, o funcionamento do aparelho administrativo desenvolveu-se de acordo com o implantado no período anterior. A criação do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, em 1860, assinala a última grande novidade em termos de implantação de ministérios durante o período monárquico.

A metodologia adotada para a recuperação da estrutura administrativa de 1808 a 1889 foi, portanto, marcada pelos movimentos acima apontados. Utilizamos, como fonte legislativa, a *Coleção de leis do Brasil*, de onde selecionamos todos os atos oficiais de criação e reformas dos ministérios e seus principais órgãos.

Ressalte-se que, nessa etapa do trabalho, tratamos somente das repartições que compunham o Poder Executivo e, especificamente, da organização da administração central de cada um dos ministérios — as secretarias. Essa opção foi feita dado que o grupo de trabalho encarregado do tratamento da documentação recolhida à Seção do Poder Executivo/Arquivo Nacional encontrava-se na etapa inicial de reconhecimento e controle do acervo. Posteriormente esse trabalho deverá ser ampliado, visando a verticalizar e abranger todos os níveis da administração pública durante o período.

Postos esses condicionantes, a alternativa metodológica adotada para o subperíodo 1808-1824 foi semelhante à empregada no levantamento da administração colonial. Trabalhamos com as mesmas divisões, por área de competência e temática, com vistas à elaboração dos organogramas.

Quanto ao subperíodo 1824-1840, trabalhamos cada ministério separadamente, pois nossa intenção era recuperar o momento em que se configurou a primeira organização interna de cada uma das secretarias desses ministérios. A partir daí foi possível captar como cada ministério se subdividia em repartições, as funções e competências de cada uma delas, e representar isso através dos organogramas.

A partir de 1840, nossa preocupação central foi a de acompanhar cada uma das reformas ministeriais, buscando reconstituir as alterações processadas em cada uma das repartições no tocante às atribuições e competências.

O critério adotado na sistematização das informações recolhidas junto à *Coleção de leis* constou na organização de fichários por ministérios, reproduzindo todos os atos oficiais de criação, extinção e reformas, listados cronolo-

gicamente e acompanhados dos organogramas relativos a cada alteração operada ao longo do período. Tais fichários foram imprescindíveis para o trabalho do grupo encarregado do reconhecimento da documentação referente ao período. O acesso direto às informações processadas pelo Grupo de Pesquisa permitiu avançar na identificação dos documentos produzidos e acumulados pelos ministérios entre 1808-1889.

### Período republicano

Na impossibilidade de tratar a organização administrativa do Brasil republicano de forma contínua até nossos dias, foi necessário, mais uma vez, estabelecer um corte com a finalidade precípua de facilitar a operacionalidade do trabalho. Assim tratamos, até o presente momento, das transformações ocorridas na administração central dos ministérios entre 1889 e 1930. Embora tenhamos indícios da evolução operada no nível da estrutura administrativa após 1930, não podemos ainda delimitar com rigor o alcance de tais transformações, uma vez que apenas iniciamos o levantamento da legislação correspondente a esse período.

1. Na recuperação do aspecto formal da administração entre 1889 e 1930, a metodologia adotada foi rigorosamente a mesma do tratamento do período compreendido entre 1824 e 1889. Isto se deve à continuidade administrativa ocorrida em nível federal, a despeito da mudança do regime político em 1889 e sua consolidação na Constituição de 1891.

Portanto, demos seqüência à organização dos fichários que continham a criação de novos ministérios, as reformas ocorridas até 1930 em cada um deles e os organogramas correspondentes a cada uma das reformas. Nessa etapa do trabalho, além da consulta sistemática à *Coleção de leis*, contamos com os subsídios fornecidos pela pesquisa realizada na Fundação Casa de Rui Barbosa, 'Guia administrativo do Poder Executivo — 1889-1930'.

Apesar de termos constatado a proliferação de órgãos não diretamente subordinados à administração central dos ministérios, ainda que vinculados aos mesmos, até o momento não recuperamos esse nível da administração. Tal abrangência só será possível, como dissemos acima ao nos referirmos ao período monárquico, numa etapa posterior do trabalho, quando então procederemos a uma recuperação da estrutura administrativa em todos os seus níveis. A verticalização será estendida conforme as demandas ditadas pela própria documentação recolhida ao Arquivo Nacional.

2. Ainda está em fase de definição a metodologia que deverá ser empregada para recuperar a administração pública brasileira no período do pós-1930. Entretanto, é importante adiantar que os levantamentos até agora realizados (para a recuperação da estrutura administrativa no período mais recente) têm mostrado que as lacunas em termos de informações localizam-se no período entre 1930 e 1967. Essa constatação, apesar de os levantamentos não estarem concluídos, indica a necessidade de trabalhar o período



---

mencionado, não só pelas lacunas apontadas, como também pelas demandas mais imediatas dos grupos de trabalho dedicados à organização do acervo do Arquivo Nacional.

### Conclusão

Como destacamos anteriormente, recuperar e sistematizar o corpo de leis que fundamentou a organização administrativa do Estado no Brasil é o ponto de partida para quaisquer trabalhos que pretendam desenvolver análises acerca do processo histórico brasileiro. Reunir e consolidar as diversas fontes legislativas sobre essa matéria e traçar graficamente a evolução da estrutura administrativa brasileira são os nossos objetivos.

É necessário observar, contudo, que a ausência de trabalho especificamente voltados à recuperação da estrutura judiciária brasileira ao longo de sua história, que possam subsidiar análises e estudos sobre a nossa organização judiciária, impede uma compreensão mais abrangente de sua dinâmica e complexidade. Nesse sentido, pretendemos sistematizar toda a legislação brasileira entre 1828 e 1969 sobre a estrutura do Poder Judiciário. Tal consolidação serviria como repositório e referencial de pesquisas voltadas para o estudo da formação e evolução do Judiciário brasileiro.

### Abstract

The necessity of a basic knowledge from the public administration structure and functioning, in order to accomplish an efficient identification and classification of documents, emphasize the importance of developing studies in the field of the Brazilian administrative history and, moreover, the pertinence in gathering and consolidating the dispensed legislative sources. It is necessary to proceed these researches the knowledge of the legislation that founded and ruled the administrative organization in Brazil.

The main object of this work has been the upraisal and systematization of the legislation (from the Colonial period until now), as well as the creation of a methological support to provide a point of reference for the configuration juridical-administrative of the historial brazilian structure.

### Résumé

La nécessité d'une connaissance fondamentale sur la structure et le fonctionnement de l'administration publique à fin de rendre efficace l'identification et classification des documents, relève l'importance de la réalisation d'études dans le champ de l'histoire administrative brésilienne et, en plus, démontre le besoin de réunir et consolider les sources législatives dispersées. Il faut avoir pour accomplir ces études, la connaissance du corps des lois qui a établi et réglementé l'organisation administrative de l'État au Brésil.

L'objectif principal de ce travail a été relever e systématiser cette législation (du période colonial jusqu'à maintenant), aussi bien que créer un support méthodologique pour constituer un point de repère de recherches sur la dimension juridique-administrative de la formation historique brésilienne.

Universidade Federal do Rio de Janeiro  
 Instituto de História e Geografia  
 Av. Pasteur, 404 - Maracanã  
 Rio de Janeiro, RJ - Caixa Postal 150  
 20.511-900 - Rio de Janeiro, Brasil  
 E-mail: [marcelo@iug.fmrp.usp.br](mailto:marcelo@iug.fmrp.usp.br)

Este trabalho é resultado de uma pesquisa realizada no âmbito de um projeto de pesquisa financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) sob a orientação do Prof. Dr. Carlos José de Almeida Gomes, coordenador do Núcleo de Estudos em História e Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Este trabalho também é resultado de uma pesquisa realizada no âmbito de um projeto de pesquisa financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) sob a orientação do Prof. Dr. Carlos José de Almeida Gomes, coordenador do Núcleo de Estudos em História e Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Este trabalho também é resultado de uma pesquisa realizada no âmbito de um projeto de pesquisa financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) sob a orientação do Prof. Dr. Carlos José de Almeida Gomes, coordenador do Núcleo de Estudos em História e Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Este trabalho também é resultado de uma pesquisa realizada no âmbito de um projeto de pesquisa financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) sob a orientação do Prof. Dr. Carlos José de Almeida Gomes, coordenador do Núcleo de Estudos em História e Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------