

arquivo



administração

PUBLICAÇÃO OFICIAL
DA ASSOCIAÇÃO DOS ARQUIVISTAS BRASILEIROS

V.15-23, JANEIRO/DEZEMBRO 1994

Associação dos Arquivistas Brasileiros
AAB
Diretoria 1993-1995

Presidente

Lia Temporal Malcher

Vice-presidente

Eliana Resende Furtado de Mendonça

1ª Secretária

Laura Regina Xavier

2ª Secretária

Rosely Curi Rondinelli

1º Tesoureiro

Sérgio Duayer Hosken

2º Tesoureiro

Ercília Lúcia Medeiros Kropf

CONSELHO DELIBERATIVO

Efetivos

Helena Corrêa Machado (Presidente)

Adelina Maria Alves Novaes e Cruz

Daniela Francescutti Martins

Jerusa Gonçalves de Araújo

Maria Amélia Gomes Leite

Maria de Lourdes Costa e Souza

Marilena Leite Paes

Regina Alves Vieira

Suplentes

Celia Maria Leite Costa

Eliana Balbina F. Sales

Luis Cleber Gac

Maria Hilda Pinto de Araújo

Mariza Bottino

Vitor Manuel Marques da Fonseca

CONSELHO FISCAL

Efetivos

Elizabeth Cristina de Carvalho

Ila de Souza S. Martins

Marilúcia Ribeiro Pinheiro

Suplentes

José Lázaro de Souza Rosa

Maria Luiza Ferreira Lodi

CONSELHO EDITORIAL

Adelina Maria Alves Novaes e Cruz

Ana Maria Camargo

Arno Wehling

Clarice Muhlethaler de Souza

Helena Corrêa Machado

José Lázaro de Souza Rosa

Luiz Fernando Cysneiros

Marcus Venício Toledo Ribeiro

Maria Amélia Gomes Leite

Maria Odila Kahl Fonseca

Marilena Leite Paes

Rosely Curi Rondinelli

EDIÇÃO E IMPRESSÃO

GRAFISOFT Projetos Gráficos e Editoriais Ltda.

Arquivo & Administração / Associação dos Arquivistas Brasileiros.

- Ano 1, n. 0 (1972) - . -

Rio de Janeiro : AAB, 1972 -

v. : 23cm

Anual

Publicação oficial da Associação dos Arquivistas Brasileiros

1. Arquivos - Periódicos. 2. Administração - Periódicos.

I. Associação dos Arquivistas Brasileiros

CDD 025.171

Este periódico está registrado na SCDP-SR/GB do DPF, sob o nº 397/D. 20.493/46

ADMINISTRAÇÃO DE DOCUMENTOS
Editorial

Com este número (v. 15-23, 1994) dá-se a retomada da revista *Arquivo & Administração*, órgão oficial da Associação dos Arquivistas Brasileiros (AAB) que, por motivos de ordem financeira, teve sua publicação suspensa desde 1986, com grande prejuízo para a demanda de informação especializada por parte da comunidade arquivística.

Graças ao apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através do Programa de Apoio a Publicações Científicas, a AAB lança o presente número, atendendo às expectativas dos profissionais da área de informação.

No desenvolvimento de suas metas de ação, a Associação dos Arquivistas Brasileiros encontra-se voltada para o fortalecimento de seu programa de publicações, com o intuito de solidificar os canais de comunicação, não somente com seus associados mas também com instituições e entidades públicas e privadas, em nível nacional e internacional. *O Boletim*, publicação trimestral, tem conseguido manter sua periodicidade desde o segundo trimestre de 1993, contribuindo para a disseminação de informação entre os profissionais de arquivo e de outras áreas afins.

Além de artigos apresentados por colegas brasileiros, o Conselho Editorial achou por bem incluir neste número traduções de artigos elaborados por colegas de outros países e apresentados no XII Congresso Internacional de Arquivos, realizado em Montreal, Canadá, em setembro de 1992, já que a bibliografia existente em língua portuguesa na área arquivística é ainda muito escassa.

Trabalhos e estudos realizados por profissionais das áreas da Arquivologia e ciências afins serão bem-vindos e submetidos ao Conselho Editorial, para análise e posterior publicação, obedecendo os parâmetros da linha editorial estabelecida pela AAB.

E assim, passo a passo, realizando cursos, seminários e congressos, editando o *Boletim* e a revista *Arquivo & Administração*, bem como outras publicações, coordenando as atividades do Fórum dos Arquivistas Lusófonos, no período de 1992-96, acompanhando os estudos e atividades do Comitê de Paleografia e Diplomática e do Comitê de Micrografia e Tecnologias Emergentes, a AAB vem cumprindo seus objetivos, voltados para um futuro alicerçado na superação dos desafios do presente.

Lia Temporal Malcher

Presidente da Associação dos Arquivistas Brasileiros

Presidente do Fórum dos Arquivistas Lusófonos

Arq.&Adm.

Rio de Janeiro

v.15-23

p.1-67

1994

¹²Especialmente o códice 67, correspondência entre os vice-reis e a corte: volumes 1, 7, 8, 9, 10 e 11.

¹³Arquivo Nacional. Códice 67, v. 9, fl.23.

¹⁴Armas, A.R. Op. cit., p.255.

¹⁵Fonseca, Luís Adão. Significado do Tratado de Tordesilhas. *Oceanos*, Lisboa, (18): 10, jun. 1994.

MAPA — A MEMÓRIA (ESQUECIDA) DA ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA

Carlos Alfredo Linhares Fabio

Historiador do Setor de Pesquisa do Arquivo Nacional

Maria do Carmo Teixeira Rainho

Chefe do Setor de Pesquisa do Arquivo Nacional, Mestre
em História Social da Cultura, PUC-RJ

Resumo

A base de dados MAPA foi criada no Arquivo Nacional em 1983, com o objetivo de fornecer informação sobre a evolução da estrutura administrativa brasileira de 1808 aos dias atuais. A base MAPA possibilita identificar a dinâmica da evolução dessa estrutura, constituindo-se num centro de informações eficiente e moderno, acessível a intuições e pesquisadores, através de seus terminais. Diante dos sérios problemas técnicos de manutenção e das dificuldades de divulgação, a base MAPA luta para firmar sua importância como um instrumento de compreensão da administração brasileira.

Abstract

The MAPA data base was created at the Arquivo Nacional (the National Archive) in 1983, for the purpose of supplying information on the Brazilian administrative structure evolution within the period comprised between 1808 and the present date. MAPA makes it possible to recognize the dynamics characterizing those structures' evolution, being a modern, efficient information center, accessible to public entities and researchers, through enquiry on terminals. In the face of serious technical maintenance as an instrument for understanding the Brazilian administration.

A posse de um novo presidente da República, em janeiro de 1995, proporcionará com certeza a repetição de um fenômeno já conhecido dos cidadãos brasileiros: a realização de nova reforma administrativa, como sempre justificada pela necessidade de racionalizar e aprimorar a máquina. Qualquer que seja o eleito, ele executará mudanças na administração federal e, com maior ou menor critério, órgãos e ministérios serão criados e extintos. Assim tem ocorrido desde 1808, quando, a partir da instalação da família real

portuguesa no Brasil, foram criados os primeiros ministérios no país. E, na prática, isto tem significado a criação, desdobramento, fusão e extinção de gabinetes, secretarias, ministérios e órgãos de todos os níveis hierárquicos.

Uma das últimas reformas administrativas, a perpetrada pelo presidente Fernando Collor, enxugou para 12 os 23 ministérios existentes no governo Sarney, transformando diversos deles em secretarias. Além disso, a reforma Collor fundiu diversos órgãos, agregando-os, *grosso modo*, por função. Com a posse de Itamar Franco, a concentração ministerial promovida por Collor foi, pouco a pouco, sendo desfeita.

Para um leigo e mesmo para aqueles que trabalham na administração pública, é difícil absorver de imediato as modificações empreendidas nessas sucessivas reformas. Só com o contínuo acompanhamento das mudanças administrativas efetuadas é possível compreender essas alterações. Dentro dessa perspectiva o Arquivo Nacional criou, em 1983, o Projeto Mapa — Memória da Administração Pública Brasileira.

Ao ser idealizado, o projeto visava implantar uma base de dados com informações sobre as estruturas administrativas brasileiras, superando as dificuldades de um tratamento manual dessas informações. O Mapa apresentava como alternativa um sistema de informações organizado de forma a possibilitar o reconhecimento da dinâmica que marca a evolução administrativa brasileira, constituindo-se como um núcleo de informações moderno, eficiente e acessível às entidades públicas e pesquisadores interessados, através da consulta em terminais. Além disso, o Mapa foi criado com o objetivo de subsidiar os trabalhos de organização dos acervos da administração pública federal recolhidos ao Arquivo Nacional e fornecer suporte para a classificação dessa documentação de caráter permanente, a cargo do Sistema Nacional de Arquivos (Sinar), do qual o Arquivo Nacional é o órgão central.

Hoje a base de dados Mapa reúne informações sobre aproximadamente 600 órgãos da administração brasileira, concentrados em sua maioria no período que vai de 1930 aos dias atuais. A opção por privilegiar informações referentes ao período pós-30 partiu da demanda de um órgão existente na antiga Secretaria de Planejamento da Presidência da República, a Semor, que na década de 1980 estava implantando um programa de trabalho visando constituir um núcleo sistemático de conhecimentos sobre aspectos fundamentais da administração pública brasileira. As informações eram agregadas de forma a integrar o Sistema de Informações Organizacionais da Administração — Siorg. A base de dados Mapa, de caráter histórico, cobriria as informações referentes ao período

pós-30, sem incluir a configuração mais atual dos órgãos da administração brasileira, a cargo da Semor, que manteria a base de dados Memo com informações sempre atualizadas sobre a configuração em vigor nesses órgãos.

Com esse objetivo foi assinado em 1984 um convênio entre a Semor, o Arquivo Nacional e o IBGE cabendo a este último a função de processar os dados e desenvolver um programa que compatibilizasse as bases de dados Mapa e Memo. Com isso, acreditava-se que um usuário, ao consultar as duas bases integradas, poderia recuperar os antecessores e sucessores de todas as unidades da administração pública federal, e ainda obter um retrato atualizado de cada um desses órgãos.

A opção técnica sugerida pelos técnicos do IBGE para a ambientação desse programa foi o STAIRS, um programa de gerenciamento de dados que permite a recuperação de informações padronizadas em diferentes parágrafos (campos), cada qual prestando um tipo específico de informação: nome ou nomes do órgão, data e motivo de criação e extinção, antecessor, sucessor, nível hierárquico, ministério, estrutura, competência e legislação.

A escolha do STAIRS deveu-se principalmente ao fato desta ser a mesma linguagem utilizada pelo Memo, o que facilitaria a integração entre as duas bases. Essa escolha, no entanto, fez com que o Mapa enfrentasse uma série de dificuldades, pois se trata de uma linguagem muito pouco usada, mesmo nos projetos do próprio IBGE, o que dificulta a manutenção e os reparos do banco de dados, quando se tornam necessários. A imposição de tornar a base residente no IBGE — já que o Arquivo Nacional não possuía à época um setor de informática — também dificultou o trabalho, fazendo com que a equipe do Mapa ficasse extremamente dependente dos técnicos do IBGE e de acordos e convênios que, por suas características interinstitucionais, são de negociação demorada e implantação burocraticamente lenta.

Para tornar viável a base de dados Mapa foi necessário sistematizar o corpo de leis que, no período entre 1808 e os dias atuais, regulou e organizou os órgãos do Poder Executivo brasileiro, Central (1808-1889) ou Federal (de 1889 até nossos dias). Partindo desse corpo de leis que regula e organiza os diversos órgãos que integram os ministérios ao longo do tempo, essa base busca não só identificar cada um deles, como também produzir uma espécie de "retrato" da administração brasileira que espelhe suas diversas configurações. Para isto a informação foi dividida em parágrafos, cada qual representando um aspecto característico do órgão estudado: nome desse órgão, data e motivo de sua criação, data e motivo de extinção (quando for o caso), data e motivo

do início de validade e do final de validade de cada documento em que a história do órgão foi dividida, nome e código de seus antecessores e sucessores, sua natureza jurídica e fonte legal onde ela foi identificada, nome do titular do ministério (no caso de o órgão retratado ser um ministério) e as datas que delimitam o seu mandato, código de identificação, nome e sigla do ministério ao qual ele está subordinado, tipo de relação hierárquica, nome e sigla do órgão superior, composição do colegiado (quando houver) e fonte legal dessa informação, nome e sigla das unidades administrativas descendentes imediatas e fonte legal, competência e/ou finalidade e fonte legal, jurisdição (quando se tratar de órgão regional) com sua fonte legal, referência a todos os diplomas legais utilizados nesse levantamento, com suas ementas e um parágrafo com informações relevantes que não possam ser enquadradas nos parágrafos anteriores. Essas informações são retiradas da legislação referente aos órgãos estudados e compõem, em seu conjunto, documentos que os retratam dentro de um determinado período.

Para executar o trabalho de pesquisa e levantamento legislativo são utilizados ementários, índices, relatórios ministeriais e outras obras que tratem do tema administração pública brasileira. O trabalho de localização da documentação legal é realizado principalmente através do Diário Oficial da União, da Coleção das Leis Brasileiras (CLB) e da Coleção LEX da Legislação Federal. Caso esse levantamento se mostre incompleto, os pesquisadores entram em contato com o órgão em questão ou com o depositário legal da sua documentação, para complementar a pesquisa.

Após a conclusão dessa fase, os diplomas legais encontrados são organizados em pastas por ordem cronológica e têm suas referências anotadas em fichas. Uma terceira fase compreende a leitura das cópias dos diplomas legais para a retirada das informações de interesse da base, as quais constituirão os parágrafos simbólicos. Cada mudança considerada importante na história do órgão (mudanças de nome, de natureza jurídica, de nível hierárquico, de ministério, de superior imediato, de composição, de colegiado, de competência ou finalidade) provocará um corte cronológico, exigindo um novo período e, conseqüentemente, um novo documento. Assim, cada órgão é dividido em períodos de acordo com essas mudanças.

Cada período constitui um documento, e a história de cada órgão constitui um conjunto de documentos. Os órgãos também são agrupados em cadeias, cujo objetivo é identificar a série de órgãos que, ao longo do tempo, seguindo-se a linha de antecessores e sucessores, fizeram parte de uma

determinada cadeia administrativa e quais e quantas de suas funções e/ou atribuições foram herdadas de órgãos anteriores a eles. A essas cadeias dá-se o nome de cadeias históricas. Assim pode-se acompanhar a evolução da administração pública brasileira desde a data-limite de 1808.

Originalmente a base de dados Mapa ocupar-se-ia apenas dos órgãos criados após 1930. Entretanto, à medida que foram avançando os trabalhos de implantação das informações, tornou-se necessária uma alteração nos cortes cronológicos previstos inicialmente, pois muitos órgãos ainda existentes haviam sido criados antes de 1930 (como é o caso do Arquivo Nacional, da Casa da Moeda e da Biblioteca Nacional). Além disso, muitos outros órgãos são sucessores de órgãos criados antes desse período. Em conseqüência, a base de dados Mapa alterou seu planejamento inicial, passando a conter informações sobre os órgãos da administração brasileira desde 1808, o que aumentou bastante a sua abrangência.

Embora o processo de implantação da base Mapa não esteja concluído — e, portanto, não se possa ainda visualizar a malha administrativa na sua totalidade —, já é possível acompanhar a trajetória de aproximadamente 600 órgãos. Ademais, várias funções administrativas, como as de polícia, política penitenciária, florestal e indígena, estão disponíveis, englobando um largo período da nossa história.

Outra forma de se acompanhar o desenrolar desta malha é através das diversas cadeias históricas, ou seja, do encadeamento entre órgãos antecessores e sucessores. O trabalho com cadeias históricas permite a recuperação precisa das diversas mudanças ocorridas numa unidade administrativa. Pode-se, em princípio, analisando o encadeamento antecessor/sucessor e as mudanças estruturais internas, acompanhar o movimento e o processo de produção e recolhimento da documentação de um órgão, assim como sua origem.

Sob o aspecto prático, pode-se dizer que muitas vezes, ao se recolher a documentação de um determinado órgão, é possível se encontrar num único acervo documentos gerados por outras unidades administrativas que não a recolhadora. Normalmente tal fato representa um esforço extra para a identificação das origens e possíveis relações entre órgãos aparentemente distintos. Na medida em que a base possibilita o acompanhamento das diversas fases da "vida" de um órgão, é possível identificar com facilidade, em períodos diversos, sua posição na macroestrutura administrativa e ainda a origem da documentação em questão.

Como a organização administrativa ocupa um lugar central na orientação

dos trabalhos de um arquivo, em poucos anos a base de dados Mapa consolidou uma tradição de apoio às funções de arranjo e recolhimento da documentação, funcionando como instrumento de apoio à identificação e organização do acervo do Arquivo Nacional. Assim, ao controlar e gerenciar um enorme potencial de informações relativas à história administrativa brasileira, o Mapa pode atuar como elemento de orientação para o arranjo estrutural de documentos. Da mesma forma, os trabalhos relacionados ao recolhimento e gestão da documentação produzida pelo poder público encontram na base de dados Mapa uma fonte de informações para se conhecer com segurança a constituição histórica deste ou daquele órgão, possibilitando que se trace um perfil da documentação produzida.

A experiência acumulada na área de história administrativa, por outro lado, proporcionou diferentes formas de atuação institucional do projeto. Houve diversas demandas voltadas para a realização de estudos sobre a história de alguns órgãos a fim de subsidiar a preparação de trabalhos como o *Guia de fundos do Arquivo Nacional* e o *Cadastro nacional de arquivos federais*, publicado em 1990.

Ultrapassando seus objetivos originais, a base conseguiu também atender ao público externo formado por estudiosos, historiadores, cientistas sociais e instituições arquivísticas que acorrem ao Arquivo Nacional para realizar pesquisas. O fornecimento de dados sistematizados sobre a história administrativa brasileira acabou expandindo os serviços oferecidos ao público pelo Arquivo Nacional.

No entanto, e apesar do reconhecimento da importância dessa base de dados para os estudos relacionados à história administrativa, o Mapa vêm enfrentando alguns problemas que têm prejudicado seu funcionamento. O primeiro deles diz respeito ao corpo técnico do Arquivo Nacional envolvido no projeto, que hoje restringe-se a quatro historiadores. Em outros tempos e graças ao apoio de instituições como a Finep, a Faperj e a Mudes, o Mapa contou com estagiários e auxiliares de pesquisa que cuidavam da alimentação de dados da base, cabendo aos técnicos da instituição a supervisão do trabalho. Como o tamanho da equipe está sempre na dependência de convênios com outras instituições, as atividades do Mapa ficam restritas muitas vezes — como ocorre hoje — à atualização das informações sobre os órgãos já implantados na base.

Aliás, a tarefa de atualizar as informações relativas aos órgãos constantes da base não seria originalmente executada pela equipe do Arquivo Nacional,

já que a Semor mantinha uma base com essas informações. Contudo, o chamado "casamento" entre esta base e o Mapa, previsto no início do projeto, nunca foi realizado. Durante o governo Collor a Semor foi extinta, dando origem ao Departamento de Modernização (Demor), o que ocasionou a desativação temporária da base de dados Memo, recriada posteriormente com a denominação de Cadastro da Administração Federal (CAF). Esta circunstância inviabilizou o "casamento", fazendo com que a base Mapa fique obrigada a realizar também a atualização dos seus dados.

Outro problema que atinge o Mapa atualmente refere-se ao convênio do Arquivo Nacional com o IBGE. A despeito da boa vontade dos técnicos desta instituição, a insuficiência de pessoal, somada ao fato de o IBGE atender a várias outras bases de dados, faz com que o Mapa não seja assistido satisfatoriamente. A base não sofre manutenção periódica, limitando-se o IBGE a sanar os defeitos que impeçam o seu funcionamento. A solução apontada pelos técnicos do Arquivo Nacional seria a transferência do Mapa para esta instituição, onde ficaria residente em computadores de pequeno porte. Para isso, torna-se necessária a aquisição de computadores e de um programa compatível com a linguagem STAIRS.

Um terceiro problema é o da disseminação da base. Em outras palavras, a ampliação do número de usuários que têm acesso a seus dados. Desde a criação do Mapa, o Arquivo Nacional vem tentando convênios com instituições que possam efetuar essa disseminação, como é o caso do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen) que, através de uma rede de terminais dissemina informações para os seus usuários no Senado Federal, na Câmara dos Deputados e em outros órgãos públicos por todo o país. Infelizmente, esses convênios nunca puderam ser viabilizados.

Hoje, é de se lamentar que o acesso à base tenha se restringido a pesquisadores e instituições que conhecem ou já utilizaram o serviço do Mapa, uma vez que se trata de um instrumento importante para a compreensão das estruturas da administração pública brasileira e, como tal, não merece o quase abandono em que se encontra.