

HISTÓRIA ADMINISTRATIVA, JURISDIÇÃO ARQUIVÍSTICA E DOMICÍLIO LEGAL DOS DOCUMENTOS

*Administrative history, archives jurisdiction
and legal domicile of documents*

Dilma Cabral¹

RESUMO

Jurisdição arquivística e domicílio legal dos documentos são temas ainda pouco explorados pela produção arquivística brasileira, ainda que não sejam poucos os exemplos de fragmentação de conjuntos documentais por diferentes instituições arquivísticas, como também em bibliotecas e museus. Este artigo pretende discutir a importância da história administrativa para o debate em torno do domicílio legal dos documentos, sua contribuição para a identificação desses arquivos e a compreensão das razões e contornos da dispersão, assim como para o estabelecimento de diretrizes metodológicas e políticas para a solução ou diminuição dos problemas decorrentes deste fenômeno.

PALAVRAS-CHAVE: Jurisdição arquivística. Domicílio legal de documentos. Dispersão de fundos arquivísticos. História administrativa. Princípios arquivísticos

ABSTRACT

Archival jurisdiction and legal domicile of documents are topics still little explored by Brazilian archival production, even though there are many examples of fragmentation of documentary sets by different archival institutions, as well as in libraries and museums. This article aims to discuss the importance of administrative history for the debate surrounding the legal domicile of documents, its contribution to the identification of these files and the understanding of the reasons and contours of dispersion, as well as to the establishment of methodological and political guidelines for the solution or reduction of problems arising from this phenomenon.

KEYWORDS: Archival jurisdiction. Legal domicile of documents. Ispersion of archival fonds. Administrative history. Archival principles

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 da administração central e da administração pública federal



INTRODUÇÃO

A temática da história administrativa e domicílio legal dos documentos coloca em debate todas as dificuldades que envolvem a relação entre a administração pública brasileira e a formação de seus acervos, em virtude não apenas de sua baixa estabilidade, uma das perspectivas desta análise, mas especialmente por conta das adversidades em torno do processo de constituição do Estado brasileiro e da relação entre o poder central/federal, províncias/estados e municípios. A questão do domicílio legal dos documentos e a dispersão de fundos, bem como o contencioso arquivístico e a reintegração de fundos, ainda são temas sub-representados na literatura arquivística nacional.

A reflexão mais estruturada sobre os chamados arquivos deslocados se deu em torno da reivindicação, pelo então recém-criado Arquivo Municipal de Ouro Preto, de devolução dos documentos produzidos e acumulados pela antiga Câmara Municipal desta cidade, sob a custódia do Arquivo Público Mineiro. Este pleito foi objeto de discussão do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) e deu origem ao I Simpósio Nacional de Políticas Arquivísticas - Acesso, Jurisdição e Domicílio Legal de Documentos, realizado nos dias 21 e 22 de junho de 1996. Depois dele, o tema não esteve mais representado em eventos da área, até a realização deste I Seminário Documentos Fora do Lugar, que teve como proposta colocar em discussão o regime jurídico dos arquivos brasileiros. Além destes eventos, numa rápida pesquisa sobre jurisdição arquivística e arquivos deslocados encontramos pouquíssimos artigos ou dissertações e teses sobre a temática.²

Numa breve análise sobre a trajetória do tema, podemos constatar que, no plano internacional, domicílio

² Pesquisa realizada em março de 2023 na Base de Dados em Ciência da Informação (Brapci) e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), do Ibiict, e no Catálogo de Teses e Dissertações, da Capes. Para mapeamento da literatura sobre o tema, ver Macedo, 2019. Sobre o assunto, em diferentes perspectivas, podemos apontar Correa, 2020 e Costa, 2019.



legal dos documentos e arquivos deslocados encontram maior representatividade, sobretudo, a partir do período após a II Guerra Mundial, em virtude do fenômeno da descolonização, além do contexto de guerras, ocupação militar e constituição de novos Estados. Não por acaso, a reivindicação em torno de arquivos removidos total ou parcialmente do contexto de sua criação por outros Estados, em decorrência de acontecimentos históricos específicos, mobilizou esforços de organizações internacionais para tratar da questão, sob o ponto de vista dos princípios arquivísticos e da constituição de modelos para diferentes tipos de acordos para solução do problema.³ Registram-se ainda outras iniciativas internacionais que tentaram tratar das reivindicações arquivísticas e dos arquivos deslocados, as quais impulsionaram uma produção consistente que procurou dar conta dos complexos e distintos aspectos que constituem este debate, como os elementos conceituais e terminológicos, estudos de caso, e o quadro jurídico-normativo voltado à proteção e aos princípios de restituição do patrimônio documental.⁴

Para os chamados casos subnacionais ou intranacionais,⁵ a produção científica disponível ainda é muito escassa, o que aponta para uma pauta de pesquisa a ser desenvolvida para a compreensão do fenômeno da dispersão de fundos. Esta ausência não significa que em nossa realidade arquivística não tenhamos casos notórios de conjuntos documentais fragmentados entre diferentes instituições arquivísticas, como também em bibliotecas, museus ou universidades. A dispersão de documentos arquivísticos é bastante conhecida na prática

3 Em 1977, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) publicou um estudo que fora solicitado ao Conselho Internacional de Arquivos (CIA), no qual foram definidos princípios capazes de fornecer um vocabulário para discussões sobre os arquivos deslocados: KECSKEMÉTI, Charles. *Archival claims: preliminary study on the principles and criteria to be applied in negotiations*. Em 1981, foi publicado pela Unesco *Model bilateral and multilateral agreements and conventions concerning the transfer of archives*, de Charles Kecskeméti e Evert Van Laar (Lowry, 2019, p. 3).

4 Sobre o assunto, ver Lowry, 2019.

5 Conforme Macedo, a literatura relativa aos conflitos de custódia pelos bens culturais utiliza os termos intranacional e subnacional de forma equivalente ao se referir aos arquivos deslocados dentro de um país (2022, v. 1, p. 2).



dos arquivos brasileiros, ainda que permaneça pouco estudada. Jurisdição arquivística e arquivos deslocados se desdobram em múltiplas dimensões, envolvendo princípios arquivísticos, legislação, história administrativa e arquivística. É importante ainda assinalar outros aspectos igualmente relevantes. Parte inerente deste debate é a relação entre arquivos, construção de memória e identidade, o que reafirma o papel das instituições arquivísticas e seus registros como fontes na configuração da memória social (Hedstrom, 2016).

EM TORNO DO PROBLEMA: OS ARQUIVOS DESLOCADOS

Conforme Lowry, ao se lidar com arquivos deslocados um primeiro exercício envolve sua nomeação e definição, em seus contextos espaciais e temporais, não apenas para demarcar os parâmetros do trabalho e fornecer vocabulário para um diálogo multilateral, mas também para a resolução do contencioso, já que tal definição influencia a forma como as reivindicações arquivísticas são resolvidas (Lowry, 2017, p. 5). A grande diversidade terminológica⁶ em torno dos arquivos deslocados é frequentemente apontada pela literatura arquivística internacional como um elemento importante na configuração do tema, o que nos remete ao primeiro esforço, que é o de definir o que seriam arquivos deslocados, termo “usado para significar quaisquer registros que foram removidos do contexto de sua criação e onde a propriedade dos registros é contestada” (Lowry, 2019, p. 350, trad. nossa). No Brasil, o termo arquivo deslocado é definido como “conjuntos de documentos indevidamente removidos do organismo responsável por sua custódia” (Camargo; Bellotto, 1996, p. 6). Domicílio legal do documento pode ser compreendido como a “jurisdição a que pertence cada documento, de acordo com a área territorial, a esfera de poder e o âmbito administrativo

⁶ Alguns termos usados em relação a esse fenômeno, além de arquivos deslocados, incluem ‘arquivos migrados’, ‘arquivos expatriados’ e ‘reivindicações arquivísticas’. Cf. Lowry, 2017, p. 350; 2019, p. 5.



onde foi produzido e recebido” (Machado; Camargo, 1999, p. 16).

Do mesmo modo, domicílio legal e jurisdição arquivística remetem ao lugar do documento, quer seja físico ou intelectual, o que significa a custódia e a responsabilidade pela preservação dos arquivos. O lugar da custódia decorre da adequada aplicação dos princípios arquivísticos, articulando-se à manutenção da organicidade do arquivo (Silva, 2017). Os princípios arquivísticos são o ponto de partida desta discussão, associando-se jurisdição arquivística e arquivos deslocados, portanto, a temas caros à arquivologia como proveniência e territorialidade, bem como a própria ideia de fundo.

Como sabemos, o documento de arquivo somente tem seu significado pleno e seu caráter de prova e testemunho assegurados quando mantido em seu contexto administrativo e documental. Tal atributo é garantido com a observância do princípio da proveniência e o respeito à integridade dos conjuntos de arquivos. E essa relação manifesta não apenas a especificidade do documento de arquivo, sua distinção dos demais, mas seu “caráter probatório e testemunhal, o seu vínculo originário e necessário com os demais documentos de seu conjunto e com a entidade produtora” (Bellotto, 2012, p. 162). Assim, podemos definir o princípio da proveniência como o “princípio básico da Arquivologia segundo o qual o arquivo produzido por uma entidade coletiva, pessoa ou família não deve ser misturado aos de outras entidades produtoras. Também chamado princípio de respeito aos fundos” (Arquivo Nacional, 2005, p. 137). Por sua vez, o princípio da territorialidade seria aquele “derivado do princípio da proveniência e segundo o qual os arquivos deveriam ser conservados em serviços de arquivo do território no qual foram produzidos, excetuados os documentos elaborados pelas representações diplomáticas ou resultantes de operações militares” (Arquivo Nacional, 2005, p. 131).

Terry Cook chama à atenção que, para alguns estudiosos, além de estar ligado a uma entidade produtora, o fundo tem ainda uma dimensão territorial (2017, p. 22). Conforme o autor,



o documento arquivístico deve ser mantido em seu contexto original de produção, o que se dá por meio da adesão ao princípio de respeito aos fundos, como “parte natural ou orgânica do ambiente social em que são (ou foram) criados e, [...] retirados daquele contexto, o fundo tem comprometida a relação contextual e natural com sua entidade produtora e com os atos de sua produção” (2017, p. 9). Logo, se contexto e proveniência é que dão sentido ao conteúdo do arquivo, sua manutenção “nos serviços de arquivo do território em que foram produzidos” (Arquivo Nacional, 2005, p. 141), constitui-se em função primordial para sua proteção e guarda.

Ainda que a compreensão sobre contexto, seus limites e conteúdo seja uma questão de debate no campo arquivístico, especialmente após o advento dos documentos digitais, é consenso que um dos elementos fundamentais para sua compreensão é o conhecimento sobre o produtor do registro, suas funções e atividades (Pan, 2015). Desta forma, podemos entender que a adesão a ambos os princípios, proveniência e territorialidade, tem por finalidade manter os arquivos em seu contexto original de produção, o que condiciona não apenas seu significado no tempo, mas também sua interpretação (Duranti, 1997, p. 217). Assim, o fenômeno da dispersão de arquivos por diferentes instituições custodiadoras desrespeita o princípio da proveniência, uma vez que compromete a relação intrínseca entre a entidade produtora e os documentos que refletem suas funções e atividades e, por conseguinte, o próprio estatuto e a natureza do documento de arquivo.

Rousseau e Couture ressaltam que o princípio da territorialidade se aplica em três níveis: o nacional, o regional e o institucional. No plano nacional a territorialidade refere-se aos Estados soberanos, quando a aplicação do princípio procura solucionar contencioso arquivístico em virtude de desmembramentos de países por diferentes motivos. No plano regional a lógica é semelhante, apenas reduzida a escala geográfica para uma região, havendo somente “uma melhor delimitação da



entidade produtora do fundo de arquivo” (1998, p. 88). Por fim, o plano institucional reduz o princípio da territorialidade “à sua expressão mais simples”, a entidade produtora do fundo, aplicando no plano institucional o mesmo raciocínio de que “os arquivos devem ser conservados nos serviços de arquivo do território em que foram produzidos” (1998, p. 89). Como vemos, os autores ampliam a ideia de território ao plano institucional, o que está em conformidade com a compreensão da territorialidade numa intrínseca relação com a proveniência, assentada em entidade geográfica ou administrativa, cuja finalidade é a preservação do valor contextual dos documentos em diferentes planos.

Ainda que no plano teórico seja clara a relação entre os princípios de proveniência e de territorialidade para o debate em torno do domicílio legal do documento, bem como o entendimento da importância da manutenção destes arquivos em seu contexto original, sabemos que, como a maioria dos princípios, é mais fácil definir que aplicar, conforme nos alerta Michel Duchein em seu texto clássico sobre o respeito aos fundos (1986, p. 14). Como apontamos anteriormente, a discussão sobre o ‘domicílio legal’ dos documentos nos conduz a um percurso que mobiliza inúmeras camadas, não apenas a dos princípios arquivísticos, mas também a política, a legal, a da história administrativa, nosso objeto. A complexidade do debate impõe uma abordagem multidisciplinar, que nos permite não apenas delimitar as diferentes possibilidades para o tratamento da questão da jurisdição arquivística e dos arquivos deslocados, como também a busca de soluções para o problema.

JURISDIÇÃO ARQUIVÍSTICA E HISTÓRIA ADMINISTRATIVA

Embora pareça bastante claro ser o critério da territorialidade uma importante chave metodológica para o tratamento da dispersão de fundos, a afirmação de que os *arquivos públicos seguem a sorte dos territórios* (Bellotto, 2006, p. 168) não responde tão facilmente ao problema dos conjuntos documentais



removidos do contexto de sua criação. A plena compreensão sobre os arquivos deslocados se dá, no caso brasileiro, pelo acompanhamento da trajetória do Estado e de sua organização administrativa, bem como das diversas etapas históricas que o caracterizaram neste percurso. A análise da dispersão de fundos documentais em arquivos de diferentes esferas administrativas deve ser vista sempre sob a perspectiva da própria história da formação do Estado brasileiro e suas adversidades, os desafios dos modelos centralizadores e descentralizadores, a adoção do federalismo e os diferentes modelos que assumiu em nosso país. É este conhecimento que nos permite reconhecer o lugar dos arquivos e, por conseguinte, identificar seu deslocamento.

Não pretendo fazer um resumo da história administrativa brasileira, mas é importante destacar que, uma vez que tratamos de arquivos públicos, a apreensão da estrutura e funcionamento da organização político-administrativa é fundamental para compreensão do contexto de que resultaram os conjuntos de documentos acumulados em cada esfera de jurisdição. Além disso, o entendimento da histórica relação entre o governo central/federal, províncias/estados e municípios fornece o enquadramento do acervo acumulado pelos arquivos públicos, assim como as lacunas existentes, muitas vezes decorrentes da dispersão em outras instituições arquivísticas. Ainda que o movimento da administração pública em seus diferentes níveis nem sempre obedeça aos recortes políticos tradicionais, a compreensão do contexto administrativo e funcional da produção documental é a base dos trabalhos de aplicação do princípio de proveniência. Da mesma forma, para a perfeita identificação da jurisdição arquivística de um arquivo, quer seja sua área territorial ou a esfera política-administrativa de sua produção, é necessário o conhecimento da entidade produtora de tais documentos e de sua trajetória administrativa.

O fenômeno da dispersão de documentos muitas vezes resulta das alterações do quadro político-administrativo, estando a remoção de arquivos dos seus contextos originários



em obediência ao cenário legal e administrativo do período. Este contexto pode ser identificado por variados fatores, como a modelagem jurídico-administrativa assumida pelo Estado brasileiro em diferentes momentos; as sucessivas alterações dos governos, muitas vezes manifestando-se em reformas administrativas que alteram áreas de governação e o arranjo institucional; e, igualmente importante, a trajetória histórica das instituições arquivísticas.

A transferência da família imperial portuguesa ao Brasil em 1808, a independência política e a busca pela superação da fragmentação política foram seguidas pela reestruturação do aparato administrativo e do ordenamento jurídico, requisitos indispensáveis à estabilização do novo governo, à manutenção da unidade do territorial e à reconstrução das relações internas de poder pós-independência. Neste período verificou-se a reorganização das secretarias de Estado e da administração central e a formação de uma burocracia especializada, o que foi acompanhado por um arcabouço jurídico que incluiria a outorga da Constituição de 1824, a aprovação da lei de 1º de outubro de 1828, que regulou a atividade das câmaras municipais, o Código Criminal de 1830 e o Código de Processo Criminal de 1832, o Ato Adicional de 1834 e, finalmente, a Lei de Interpretação do Ato Adicional, de 1840.

Sob tal arquitetura político-administrativa se organizou a burocracia imperial e definiu-se a dinâmica das relações da administração central com as províncias que compunham o Império brasileiro, e destas com os municípios. Tal processo irá determinar a instituição paulatina de uma ordem político-institucional que procurava distinguir-se da administração portuguesa e, ao mesmo tempo, adequar-se às novas exigências de transformação do Brasil em um corpo político autônomo.⁷ Ao mesmo tempo, verifica-se o estabelecimento da província como unidade político-administrativa (Gouvêa, 2008, p. 15), com a abolição das juntas provisórias e a criação do cargo de

⁷ Sobre o assunto, ver Cabral; Camargo, 2017.



presidente de província e do conselho da presidência, em 1823, além da instituição do conselho geral de província, estabelecido pela Constituição de 1824. O período imperial brasileiro seria conformado em muitos aspectos pelas relações entre governo central e poder local, cujo embate de forças em torno dos projetos político das elites regionais e seus interesses distintos teria como um de seus focos o acesso e o controle da administração central e regionais.⁸

A partir de 1889, com a Proclamação da República, instituiu-se no país o arranjo federativo, ratificado pela Constituição de 1891. Mas este federalismo assumiu contornos e conteúdos distintos ao longo da história republicana brasileira, e em sua trajetória conviveram tensões e crises decorrentes de um modelo que procurava conciliar ampliação das atribuições dos entes federativos e Estado centralizado. O federalismo brasileiro foi constituído a partir de elementos diversos, em que conflitavam uma estruturação hierarquizada da administração com a distribuição das competências exclusivas entre União, estados e municípios. As sucessivas constituições assumiram o grande desafio brasileiro, presente até hoje, de estabelecer um sistema ou arranjo federativo em que se possa compatibilizar a centralização política e administrativa a cargo da União e a descentralização que assegure aos demais entes federativos autonomia política. O peso conferido ao Poder Executivo, as divergências entre União, estados e municípios em torno do grau de autonomia, se contrapôs à debilidade da presença federal em todo o território nacional e à existência de uma difusa rede de sistemas administrativos nos estados em diferentes níveis de desenvolvimento, o que ampliou a força dos governos locais.⁹

A história administrativa se constitui numa importante ferramenta para a identificação de fundos, um trabalho complexo que requer não apenas o conhecimento profundo da estrutura administrativa e das competências dos organismos produtores,

8 Há uma vasta bibliografia sobre o assunto, mas destacamos Carvalho, 1980.

9 Para uma análise da trajetória histórica do federalismo no Brasil, ver Lopreato, 2022.



mas também das alterações sofridas ao longo de sua trajetória histórica. Essa percepção permite evidenciar as relações entre as organizações e agências produtoras de documentos e os registros que elas produzem em decorrência da ação administrativa, e dessa compreensão depende ainda o entendimento do lugar do arquivo e a identificação de seus deslocamentos.

Como exemplo desta relação entre história administrativa e o lugar do documento podemos apontar para a instalação de um complexo sistema administrativo judicial, com a criação de importantes órgãos como o Tribunal da Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens, diversos juízos privativos, o Conselho Supremo Militar e de Justiça, e as relações do Maranhão e do Recife. Este processo explicaria a presença de alguns destes acervos no Arquivo Nacional, no setor de documentos do Judiciário e do extrajudicial, onde destacam-se os fundos da Relação do Rio de Janeiro (1751-1870), da Corte de Apelação (1785-1951), da Casa da Suplicação do Brasil (1806-1834), do Supremo Tribunal de Justiça (1809-1889), do Supremo Tribunal Militar (1894-1917), que passaria a integrar o Poder Judiciário somente a partir da Constituição de 1934.

Mas a complexidade do problema da jurisdição arquivística e dos arquivos deslocados é expressa ainda pela presença de outros acervos, como do Supremo Tribunal Federal (1894-1935), do Tribunal de Segurança Nacional (1935-1945), do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (1928-1939), além de diversos juízos cíveis e criminais de primeira instância, principalmente da cidade do Rio de Janeiro. Na verdade, podemos elencar inúmeros exemplos de documentação judicial e extrajudicial federal e dos estados, desde o período colonial, que se encontra dispersa por diferentes instituições judiciárias, arquivos estaduais e o Arquivo Nacional. De forma semelhante, é possível encontrar a documentação de foros eclesiásticos não apenas em arquivos de cúrias, mas também em arquivos municipais (Kich; Löw, 2011). Tais deslocamentos somente podem ser compreendidos pela história administrativa, pela centralidade política assumida pela



cidade do Rio de Janeiro no arranjo político nacional, assim como pela história custodial e das instituições arquivísticas brasileiras, ainda pouco estudadas.

No caso específico dos municípios, é preciso compreender o contorno das funções assumidas pelas câmaras municipais desde a colonização, executivas e legislativas, bem como as atividades relacionadas a múltiplos objetos de governança, como segurança pública, tributação, ordenamento urbano, abastecimento, higiene, obras públicas, entre outros. A partir da Constituição de 1824¹⁰ e da lei de 1º de outubro de 1828, conhecida como Regimento das Câmaras Municipais, rompeu-se uma longa tradição que garantiu o exercício de uma multiplicidade de atribuições aos órgãos, sendo separadas as funções executivas, legislativas e judiciais.¹¹ Com a Constituição de 1824, ficou estabelecido que nas cidades e vilas o governo econômico e administrativo competia às câmaras, eletivas e compostas por vereadores, e que suas atribuições e a aplicação das rendas deveriam ser definidas em lei complementar. Em 1828, com o Regimento das Câmaras Municipais, estas passaram a ser definidas como “corporações meramente administrativas”, não lhes cabendo a jurisdição contenciosa que exerceram ao longo do período colonial, que passava à responsabilidade do juiz de paz, cargo existente em cada freguesia ou paróquia.

Esta nova configuração político-administrativa acabou por produzir uma situação singular nos municípios: onde não há arquivo municipal os documentos podem ter sido recolhidos às câmaras municipais e/ou às prefeituras ou estarem dispersos em diferentes instituições. Exemplo deste cenário é o caso dos documentos produzidos/recebidos e acumulados pela Câmara de Porto Alegre no período colonial, que ilustra a dispersão de

10 Sobre a Constituição de 1824, ver Dicionário da Administração Pública Brasileira do Período Imperial (1822-1889), do sítio Memória da Administração Pública Brasileira (Mapa), disponível em: <https://shre.ink/lozg>.

11 Sobre o regimento das Câmaras Municipais de 1828, ver Dicionário da Administração Pública Brasileira do Período Imperial (1822-1889), do sítio Memória da Administração Pública Brasileira (Mapa), disponível em: <https://shre.ink/loAR>.



acervo e os múltiplos fatores para sua ocorrência. Os documentos encontram-se fragmentados por duas instituições distintas, Arquivo Público do Rio Grande do Sul (Apers) e Arquivo Histórico Municipal Moyses Vellinho. No primeiro, encontram-se “os livros de registros e de transmissões do Primeiro e do Segundo Tabelionato, os livros de registro geral e os livros de registro de correspondência da Câmara”; no segundo, “os livros de registros dos provimentos dos corregedores da comarca na vila de Porto Alegre e os livros de atas de vereança” (Miranda, 2012, p. 904). A autora aponta como possível causa para dispersão do acervo o Regimento das Câmaras de 1828, que alterou suas funções, levando à separação dos arquivos de acordo com cada função, o “que não explica a presença dos livros de registro da câmara no Apers” (Miranda, 2012, p. 904). De fato, esta fragmentação do acervo escapa a uma tentativa de distinção entre o arquivo estadual e o municipal pelas funções de cada jurisdição, estando a compreensão do problema na história das duas instituições arquivísticas e da trajetória destes acervos.

No caso dos municípios e estados, especialmente a partir da Constituição de 1988, é importante ainda considerar o movimento de descentralização de ações e serviços que, em diferentes momentos, atingiu importantes áreas administrativas. Esta descentralização, por meio da delegação de competências,¹² promoveu a estadualização ou a municipalização de serviços em áreas como educação, habitação, saúde e saneamento básico, por exemplo, com a redefinição de atribuições por meio de diferentes estratégias. Além das mudanças históricas das funções municipais, que experimentaram períodos de maior ou menor autonomia político-administrativa, o que permite entender o enquadramento dos seus acervos, a fragmentação político-administrativa, com a criação de novos municípios, constitui um elemento importante para pensarmos a aplicação do princípio

¹² Delegação de competência significa a “esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo” (Silva, 2002, p. 494).



da territorialidade. O Brasil, ao longo de sua história, passou de 177 municípios, no período colonial, para 5.568, além do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, em Pernambuco, e do Distrito Federal, conforme levantamento do IBGE.¹³ Assim, as sucessivas mudanças político-administrativas acabam por esvanecer o que teoricamente seriam limites facilmente reconhecíveis para o reconhecimento da jurisdição arquivística em conjuntos documentais nos municípios e estados, constituindo a história administrativa um poderoso instrumento para dirimir dúvidas em relação à trajetória dos organismos produtores do acervo.¹⁴

Por fim, outro elemento fundamental para pensarmos a extrema dispersão do acervo documental no Brasil, para além das mudanças político-administrativas, é a própria história das instituições arquivísticas públicas. O papel centralizador exercido pelo Arquivo Nacional, primeira instituição arquivística brasileira, criada em 1838, fornece uma contextualização importante para a compreensão do percurso dos fundos sob sua guarda. A conjuntura pós-independência foi marcada pela afirmação de um projeto de construção do Estado Nacional, encabeçado pela elite, que se sustentava na centralização política, manifestada em diferentes dimensões, como no arcabouço jurídico, na economia, na organização militar ou no arranjo administrativo. Desta forma, a centralização político-administrativa e o papel assumido pela capital do império no arranjo definido pela Constituição de 1824 podem constituir elementos importantes para a compreensão do motivo de não se ter verificado qualquer estímulo à criação de arquivos públicos nas províncias, exceção feita ao Amazonas

13 Ver: IBGE atualiza lista de municípios, distritos e subdistritos municipais do país. In: Agência IBGE Notícias. 22 fev. 2022. Disponível em: <https://shre.ink/lcCL>. Acesso em: 25 mar. 2023.

14 Camargo, ao tratar do problema do instituto da delegação de competência do domicílio legal e do destino dos acervos originários destas funções, aponta para a possibilidade de se considerar o município como “totalidade orgânica que independe de estatuto jurídico”, o que faz com que a área de seus arquivos se amplie bastante: “Deixa de se preocupar, exclusivamente, com a memória dos atos das instituições encarregadas da memória dos negócios locais e passa a se interessar pela documentação que diz respeito à comunidade, qualquer que seja sua procedência” (1989, p. 18-19).



(1852)¹⁵ e Paraná (1855) (Jardim, 1986, p. 40).

Esta tendência somente será revista com a Proclamação da República e a transformação das províncias em estados, que deveriam aprovar suas constituições definitivas elegendo, para tanto, suas assembleias e os governos locais. A separação das competências exclusivas dos estados e do governo federal foi disposta na Constituição de 1891, em obediência à modelagem político-institucional que se instaurou com o fim da monarquia, com a adoção da forma republicana de governo e da forma federativa de Estado. Desta forma, a aprovação das constituições estaduais e a distinção dos objetos do âmbito de atuação de cada ente federado levaram à instalação de administrações locais que, de modo geral, procuravam reproduzir a organização administrativa da União. Assim, a partir deste contexto político-administrativo é que seriam criados os arquivos estaduais na Bahia (1890), São Paulo (1892), Pará (1894), Minas Gerais (1895), Mato Grosso (1896), Rio Grande do Sul (1906)¹⁶ e Sergipe (1923) (Jardim, 1986, p. 41).

A instituição dos arquivos estaduais foi, sem dúvida, um aspecto importante para a complexa questão da dispersão de documentos, minimizando o quadro de centralização exercido pelo Arquivo Nacional em relação aos acervos originários dos estados brasileiros. Mas é preciso ainda considerar que a história administrativa de cada estado irá definir a trajetória da instituições arquivísticas em seu contexto local, bem como de seus acervos. Há pouco material que permita um diagnóstico

15 O Arquivo Público do Amazonas foi instalado em 1852, com a denominação de Arquivo da Província, subordinado à Secretaria da Presidência da Província. Em 1897, o arquivo foi criado oficialmente por meio do decreto n. 184, de 19 de agosto, sob a denominação de Arquivo Público, vinculado à Diretoria de Estatística, do Departamento do Interior, "destinado à guarda e conservação de todos os papéis e mais documentos oficiais pertencentes ao Estado" (Santos, 2016, p. 74).

16 Trata-se do atual Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul, criado pelo decreto n. 876, de 8 de março de 1906. Em 1925, a seção de Arquivo Histórico e Geográfico foi transferida para o Museu Júlio de Castilhos, com considerável parte do acervo que, posteriormente, originou o Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul, estabelecido pela lei n. 2.345, de 29 de janeiro de 1954. Disponível em: <https://shre.ink/IZMi>. Acesso em: 26 jun. 2023.



seguro sobre os arquivos estaduais, boa parte dos estudos ainda se concentram no Arquivo Nacional. O artigo de José Maria Jardim, *Instituições arquivísticas: estrutura e organização; a situação dos arquivos estaduais*, traça um panorama amplo sobre os arquivos estaduais na década de 1980. O autor, então à frente da Coordenação para Implantação do Sistema Nacional de Arquivos (Sinar), do Arquivo Nacional, observa em alguns casos a ausência de limites institucionais entre arquivos e bibliotecas; em consequência “desrespeitam-se os limites documentais, técnicos e organizacionais” (1986, p. 40). Conforme Jardim, técnicas “de biblioteconomia foram aplicadas a documentos de arquivo alterando, em algumas situações, o princípio básico de respeito à proveniência e à organicidade dos fundos” (1986, p. 40). Assim, o contexto político-administrativo local e a história das instituições arquivísticas nos permitem compreender aspectos importantes do problema da dispersão do acervo arquivístico.

Assim, um dos problemas referentes ao debate sobre a dispersão de documentos e a aplicação do critério da territorialidade no processo de alocação dos arquivos é o baixo conhecimento da realidade arquivística brasileira, mais especificamente do contexto em que se deram tais deslocamentos. Afinal, qual o grau de dispersão documental enfrentado em cada jurisdição governamental – municipal, estadual, federal? Há uma identificação segura e precisa dos arquivos deslocados? Qual o percurso custodial destes arquivos, de quais ações administrativas derivam seus deslocamentos? A configuração dos arquivos deslocados não pode ser dissociada daquela das instituições arquivísticas, mas também da própria história da constituição de seus acervos. Para o conhecimento da amplitude e do contorno do fenômeno dos arquivos deslocados, é fundamental o estudo da história custodial dos conjuntos documentais dispersos, bem como dos mecanismos legais que sustentaram a incorporação dos conjuntos documentais em cada acervo.

Como vimos, ancorado nos princípios que garantem a integridade dos conjuntos e no contexto de sua produção,



proveniência a territorialidade, é fundamental compreender a trajetória histórica do produtor do documento, assim como o contexto jurídico-administrativo de sua produção. Difícil de se precisar, ainda que se possa traçar um quadro mais geral a partir de grandes demarcadores político-administrativos, a singularidade das histórias locais aponta para a necessidade de pesquisa mais ampla para o estudo de casos de conjuntos documentais dispersos por diferentes instituições. Estes estudos não apenas podem auxiliar na ampliação do conhecimento sobre o fenômeno, mas também permitir que se estabeleçam padrões mínimos para a solução ou, pelo menos, o controle sobre os arquivos dispersos. Um exemplo de conjunto documental fragmentado por diferentes instituições é o referente à Casa dos Contos, dividido entre o Arquivo Público Mineiro, o Arquivo Nacional e a Fundação Biblioteca Nacional.¹⁷

Um dos maiores acervos sobre a fiscalidade, os conjuntos Casa dos Contos reúnem documentos produzidos e acumulados pela Provedoria da Fazenda Real da Capitania de Minas Gerais, Junta da Real Fazenda da Capitania de Minas Gerais e Tesouraria da Fazenda da Província de Minas Gerais,¹⁸ relativos à região de Minas Gerais, dos séculos XVIII e XIX. A trajetória da dispersão deste conjunto documental, bastante documentada, nos oferece um exemplar estudo de caso sobre o problema dos arquivos

17 O relatório do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (1919-1920), na parte referente à Biblioteca Nacional, informa que dois funcionários foram comissionados para percorrer as capitais e outras cidades mais importantes dos estados sobre remessa de exemplares de trabalhos impressos nas oficinas gráficas do país, “assim como obter vistas de retratos de pessoas notáveis, medalhas, manuscritos históricos e literários e publicações oficiais” (Brasil, 1920, p. 100). No relatório consta a entrega ao Arquivo Nacional, por autorização do Ministério da Fazenda, dos documentos provenientes da Casa dos Contos, da Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional em São Paulo e do Cartório do Tabelião de Taubaté, “reservado[s] para esta Biblioteca os demais documentos, de acordo com o critério proposto pelo diretor da seção de manuscritos” (p. 100). Segundo o Diário Oficial da União, de 25 de janeiro de 1919, foi incumbido aos funcionários da Biblioteca Nacional Alfredo Mariano de Oliveira e Mario Cardoso do Oliveira que fizessem também a coleta de documentos de interesse do Arquivo Nacional (p. 1.357). Para história custodial, ver também Boschi; Moreno; Figueiredo, 2006, p. 14.

18 Sobre os órgãos, ver o Dicionário Administração Pública Brasileira do Período Colonial (1500-1822), do sítio Memória da Administração Pública Brasileira (Mapa), disponível em: <https://shre.ink/ljzN>.



deslocados. É importante chamar atenção ainda para o quanto a fragilidade da política nacional de arquivos, com a atomização das instituições e o baixo investimento em ações e projetos voltados para a reunião e troca de informações sobre seus acervos, agrava o fenômeno da dispersão de arquivos.¹⁹

Há diversas questões bastante relevantes envolvendo os arquivos deslocados que não cabem nesta apresentação, como a relação entre memória e patrimônio documental, as formas de representação destes arquivos nos instrumentos de pesquisa das instituições arquivísticas, o que, dependendo do tratamento, pode minimizar ou aprofundar os problemas decorrentes deste fenômeno, e, em especial, o acesso aos arquivos pelos pesquisadores, conforme aponta Carrara ao tratar da dispersão do conjunto documental Casa dos Contos.

Uma das maiores dificuldades encontrada pelos historiadores do período colonial brasileiro, utilizando como fonte as informações arquivísticas, é a dispersão física dos acervos e as complexas condições de acesso dela decorrente. Advém desta fragmentação a ausência da indispensável organicidade, de instrumentos de recuperação e de busca de informações, e que têm na sua composição, fundos e séries documentais. Sem este pressuposto técnico, imprescindível à sistematização dos dados disponíveis para uma determinada investigação, os resultados do trabalho podem vir a ser seriamente comprometidos em razão da posterior descoberta e revelação de documentos originalmente participantes da série pesquisada, mas cujos dados relevantes não haviam sido levados em conta na investigação anterior. (Carrara, 1999)

19 Sobre a história custodial da documentação da Casa dos Contos e o tratamento arquivístico, ver Carrara, 1999; Serrath, 2021; e Boschi; Moreno; Figueiredo, 2006. Em 2003, Arquivo Nacional, Arquivo Público Mineiro e Biblioteca Nacional reuniram-se no Projeto Coleção Casa dos Contos - Preservação e Acesso, com vistas à organização da documentação e à edição dos inventários (Boschi; Moreno; Figueiredo, 2006).



CONCLUSÕES

Domicílio legal dos documentos e arquivos deslocados ainda são temas pouco explorados pela literatura arquivística nacional, escassez de estudos que evidencia uma baixa percepção do problema em nosso contexto. Apesar disso, na realidade das instituições arquivísticas não faltam casos bastante conhecidos de arquivos fora de seu domicílio legal, por uma complexidade de fatores que fornecem indícios sobre os limites, dificuldades e fragilidades das políticas públicas para a área. Ainda que a chamada Lei de Arquivos delimite as finalidades e competências das instituições arquivísticas federal, estaduais e municipais, está longe de constituir-se em fonte exclusiva para solução de possíveis contenciosos arquivísticos. Para compreensão do alcance e consequências dos arquivos deslocados, além da perspectiva legal que em geral orienta o debate, concorrem outros aspectos, como os princípios arquivísticos e a história administrativa, que fornecem ainda as bases para a estratégia metodológica de tratamento da questão.

A teoria arquivística preconiza que os arquivos de uma entidade produtora devem manter-se reunidos como uma unidade orgânica e indivisível, o que garante não só sua integridade e valor como prova e testemunho, mas permite ainda compreender sua função e 'lugar' no contexto administrativo. Nessa perspectiva, o deslocamento de arquivos pode ser concebido como a não observância da manutenção de sua integralidade, e ao romper com a ideia de reunião orgânica de documentos acumulados compromete sua proveniência e organicidade, bem como seu significado no contexto em que foram produzidos. Para tanto, a história administrativa concorre para o conhecimento do organismo produtor, de sua trajetória e do contexto sociopolítico, cultural e econômico de sua produção. Mais do que isto, para além da identificação dos arquivos deslocados, a



história administrativa auxilia na compreensão das razões dessa dispersão, o que, associado à história custodial, permitiria a colaboração em estudos de casos. Tais análises podem contribuir para o estabelecimento de diretrizes metodológicas para solução ou diminuição dos impactos da dispersão de acervos, bem como na definição de políticas para questões de jurisdição arquivística.

REFERÊNCIAS

- ARQUIVO NACIONAL (Brasil). **Dicionário brasileiro de terminologia arquivística.** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. (Publicações Técnicas, 51).
- ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Histórico.** APERS, 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3ojcRll>. Acesso em: 10 abr. 2023.
- BELLOTTO, H.L. **Arquivos permanentes:** tratamento documental. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006.
- BOSCHI, C.C; MORENO, C.; FIGUEIREDO, L. **Inventário da Coleção Casa dos Contos:** livros, 1700-1891. Belo Horizonte: PUC Minas; Fapemig, 2006.
- BRASIL. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jan. 1919, p. 1.357.
- BRASIL. **Relatório dos anos de 1919 e 1920 apresentado ao presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo ministro da Justiça e Negócios Interiores dr. Alfredo Pinto Vieira de Mello.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920.
- CABRAL, D.; CAMARGO, A.C. **Guia da administração brasileira:** Império e Governo Provisório (1822-1891). Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2017. Disponível em: <https://shre.ink/lcyU>. Acesso em: 20 abr. 2023.
- CAMARGO, A.M.de A. Arquivos municipais: problema de jurisdição. **Boletim do Centro de Memória da Unicamp,** Campinas (SP), v. 1, n. 2, p. 18-19, jul./dez. 1989.
- CAMARGO, A.M.de A; BELLOTTO, H.L. (coord.). **Dicionário de terminologia arquivística.** São Paulo: Associação dos Arquivistas Brasileiros (Núcleo Regional de São Paulo); Secretaria de Estado da Cultura, 1996.



- CARRARA, Â. A. Acervos coloniais mineiros: localização e conteúdo dos fundos e das séries. **Sæculum** – Revista de História, [S. l.], n. 4-5, 1999.
- CARVALHO, J.M. **A construção da ordem:** a elite política imperial. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- COOK, T. **O conceito de fundo arquivístico:** teoria, descrição e proveniência na era pós-custodial. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2017. Disponível em: <https://shre.ink/IUX8>. Acesso em: 29 mar. 2023.
- CORREA, F.G. **Contribuições do princípio da territorialidade para a resolução de contenciosos arquivísticos.** 2020. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <https://shre.ink/IUXf>. Acesso em: 20 mar. 2023.
- COSTA, M. T. de M. **Dispersão em arquivos pessoais:** um estudo exploratório. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Documentos e Arquivos) – Centro de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://shre.ink/IUf4>. Acesso em: 20 mar. 2023.
- DUCHEIN, M. O respeito aos fundos em arquivística: princípios teóricos e problemas práticos. **Arquivo & Administração**, Rio de Janeiro, v. 10-14, n. 1, abr. 1982/ago. 1986.
- DURANTI, L. Archival bond. **Archives and Museum Informatics**, v. 11, p. 213-218, 1997.
- GOUVÊA, M.F.S. **O império das províncias:** Rio de Janeiro, 1822-1889. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- HEDSTROM, M. Arquivos e memória coletiva: mais que uma metáfora, menos que uma analogia. In: EASTWOOD, T.; MACNEIL, H (eds). **Correntes atuais do pensamento arquivístico.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2016. p. 237-259.
- JARDIM, J.M. Instituições arquivísticas: estrutura e organização; a situação dos arquivos estaduais. **Revista do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Rio de Janeiro, v. 21, p. 39-42, 1986.
- KICH, T.J.F.; LÖW, M.M. Memória: um novo olhar sobre os arquivos do Judiciário. In: **Seminário Em Ciência Da Informação**, IV, 2011, Londrina. Anais... Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2011. Disponível em:



- <https://shre.ink/lZZs>. Acesso em: 20 mar. 2023.
- LOPREATO, F. L. C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, v. 31, n. 1, 2022. Disponível em: <https://shre.ink/lcau>. Acesso em: 8 abr. 2023.
- LOWRY, J. Introduction. In: LOWRY, J (ed.). **Displaced Archives**. Abingdon: Routledge, 2017, p. 1-11. Disponível em: <https://shre.ink/2eWQ>. Acesso em: 15 mar. 2023.
- LOWRY, J. "Displaced archives": proposing a research agenda. **Archival Science**, v. 19, p. 349-358, 2019. Disponível em: <https://shre.ink/Hxec>. Acesso em: 3 abr. 2023.
- MACEDO, L. S. Ascensão de. Arquivos deslocados: mapeamento de literatura. *Brazilian Journal of Information Science: research trends*, v. 13, n. 4, p. 5-34, 2019. Disponível em: <https://shre.ink/lUXA>. Acesso em: 3 abr. 2023.
- MACHADO, H.C.; CAMARGO, A.M.de A. **Como implantar arquivos públicos municipais**. São Paulo: Arquivo do Estado, 1999.
- MIRANDA, M. E. Os arquivos e o ofício do historiador. **ANAIS DO XII ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA**, 2012, São Leopoldo. Anais, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, ANPUH-RS, julho 2012, p. 900-911. Disponível em: <https://shre.ink/2exl>. Acesso em: 10 abr. 2023.
- PAN, W. Context. In: DURANTI, L; FRANKS, P. **Encyclopedia of archival science**. London: Rowman & Littlefield, 2015. p. 150-153.
- ROUSSEAU, J.; COUTURE, C. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. Tradução: Magda Figueiredo. Lisboa: Dom Quixote, 1998.
- SANTOS, Bernardo Farias dos. *Arquivo Público do Amazonas: uma trajetória de memórias, esquecimentos e descasos (1852-1999)*. 2016. 127 f. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016.
- SERRATH, Pablo Oller Mont . Documentos sobre a capitação (Coleção Casa dos Contos Da Fundação Biblioteca Nacional). Revista do IHGB , v. 486, p. 351-380, 2021. Disponível em: <https://shre.ink/2eg0>. Acesso em 10 abr. 2023.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.



SILVA, M. da. **O arquivo e o lugar:** custódia arquivística e a responsabilidade pela proteção aos arquivos. Rio de Janeiro: Eduff, 2017.

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.

