



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

rap@fgv.br

Escola Brasileira de Administração
Pública e de Empresas
Brasil

Lustosa da Costa, Frederico; Lustosa da Costa, Elza Marinho
Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes
alternativas
Revista de Administração Pública - RAP, vol. 50, núm. 2, março-abril, 2016, pp. 215-236
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241045479003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas

Frederico Lustosa da Costa

*Universidade Federal Fluminense / Programa de Pós-graduação em Administração
Rio de Janeiro / RJ — Brasil*

Elza Marinho Lustosa da Costa

*Universidade Federal Fluminense / Programa de Pós-graduação em Administração
Rio de Janeiro / RJ — Brasil*

Nos últimos anos, diversas iniciativas isoladas assinalam a redescoberta da história da administração pública e a utilidade do seu estudo para a compreensão do Estado contemporâneo como ordem social, instituição e representação. Esses trabalhos representam um avanço com relação à produção historiográfica publicada até os anos 1980. Entretanto, ainda persistem fragilidades conceituais e metodológicas que pouco a pouco começam a ser superadas. Além disso, uma das maiores dificuldades dos pesquisadores que se engajam nesse esforço é a identificação e o acesso a fontes mais diversificadas para a elaboração de uma nova história da administração pública, baseada nos avanços da historiografia mais recente. Este artigo se propõe a discutir pressupostos teórico-metodológicos para o desenvolvimento dessa nova história e contribuir para a identificação, apresentação e análise dessas fontes. A partir da indicação desses pressupostos, do estabelecimento de uma periodização da história do Estado brasileiro e da identificação de temas emergentes, foram definidas seis categorias em que as fontes podem, num primeiro momento, ser enquadradas para agrupar temas, acervos ou bases de dados, a saber: repertório das leis sobre organização governamental; falas do trono e mensagens presidenciais; relatórios do TCU; estatísticas; arquivos pessoais; histórias de vida. O levantamento não pretende apresentar fontes totalmente inéditas nem ser exaustivo, mas oferecer pistas para a utilização de materiais ainda muito poucos usuais em estudos sobre história da administração pública.

PALAVRAS-CHAVE: nova história; história do Estado; história da administração pública.

Nueva historia de la administración pública brasileña: supuestos teóricos y fuentes alternativas

En los últimos años, una serie de iniciativas aisladas marcan el redescubrimiento de la historia de la administración pública y la utilidad de su estudio a la comprensión del Estado contemporáneo en tanto

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612145021>

Artigo recebido em 19 jan. 2015 e aceito em 6 ago. 2015.



que orden social, institución y representación. Estos trabajos representan una mejora con relación a la historiografía publicada hasta la década de 1980. Sin embargo aún hay debilidades conceptuales y metodológicas que poco a poco empezamos a superar. Además, una de las dificultades de los investigadores que participan en este esfuerzo es la identificación y el acceso a fuentes más diversificadas para el desarrollo de una nueva historia de la administración pública, con base en los avances de la historiografía más reciente. Este artículo tiene como objetivo discutir los principios teóricos y metodológicos para el desarrollo de esta nueva historia y contribuir a la identificación, la presentación y el análisis de estas fuentes. Des la declaración de supuestos teóricos y metodológicos, el establecimiento de una periodización de la historia del Estado brasileño y la identificación de las cuestiones emergentes, se definieron seis categorías donde las fuentes pueden, al principio, ser enmarcadas para agrupar temas, colecciones o bases de datos, a saber: registro de leyes sobre organización gubernamental; discursos del trono del rey y mensajes presidenciales; informes de la corte de cuentas; estadísticas; archivos personales; historias de vida. La encuesta no tiene la intención de presentar fuentes totalmente inéditas o ser exhaustiva, sino dar pistas sobre el uso de materiales todavía muy pocos utilizados en estudios sobre la historia de la administración pública.

PALABRAS CLAVE: nueva historia; historia del Estado; historia de la administración pública.

A new history of Brazilian public administration: theoretical assumptions and alternative sources

In recent years, several isolated initiatives mark the rediscovery of the history of public administration and the usefulness of its study to understand the contemporary state as social order, institution and representation. Those articles represent an advance in relation to historiographical production published until the 1980s. However, there are still conceptual and methodological weaknesses that slowly begin to be overcome. Besides that, one of the major difficulties of researchers who engage in this effort is the identification and the access to more diverse sources for the development of a new history of public administration, based on advances in more recent historiography. This article aims to discuss theoretical and methodological principles for the development of this new history and contribute to the identification, presentation and analysis of these sources. From the statement of theoretical and methodological assumptions, the establishment of a timeline of the Brazilian State and the identification of emerging issues, six categories were defined into which these sources may, at first, be framed to group themes, collections or databases, namely: directory of laws on governmental organization; speeches from the throne and presidential messages; reports of the federal court of accounts (TCU); statistics; personal files; life stories. The survey is not intended to cover fully unpublished sources nor be exhaustive, but to offer clues for the use of materials not typically utilized in studies of the history of public administration.

KEYWORD: new history; history of State; history of public administration.

Le très petit nombre des travaux consacrés à l'histoire de l'État français contraste singulièrement avec la vigueur des jugements qui s'expliment à son propos. D'où le décalage: l'État comme problème politique, ou comme problème bureaucratique, est au coeur des passions partisans et des débats philosophiques tout en restant une sorte de non-objet historique.

Il est peu de domaines dans lesquels le déséquilibre entre la masse des prises de position et la minceur des travaux érudits soit aussi frappant. L'histoire de l'administration, surtout pour la période postérieure à 1889, reste ainsi un continent à explorer.¹
Pierre Rosanvallon (1990)

1. Introdução

O renovado interesse pela história da administração pública é um fato auspicioso que anima os pesquisadores envolvidos com o tema. Nos últimos anos, aqui e ali, surgiram iniciativas isoladas que assinalam a redescoberta da matéria e a utilidade do seu estudo para a compreensão do Estado (e seu aparelho) como ordem social (legítima), instituição e representação. Ao longo desse período mais recente, observa-se o crescimento do número e da qualidade das contribuições mais sistemáticas no sentido de manter viva a memória da administração pública brasileira.

Um pequeno número de eventos e publicações marcou a mobilização dos pesquisadores da área para novos empreendimentos que possibilitem uma produção contínua e sistemática de textos que venham cobrir inúmeras lacunas ainda existentes na história da administração pública.

Entretanto, para que esse trabalho tenha continuidade e ganhe maior vigor, é preciso aprofundar a discussão sobre as bases teórico-metodológicas de uma nova história da administração pública que se beneficie dos avanços da historiografia contemporânea. Além disso, é preciso trabalhar na identificação das fontes existentes e disponibilizá-las aos pesquisadores para a revelação de aspectos importantes dessa história. Ainda há muito a ser feito. Um bom exemplo disso são as estatísticas. Atualmente, é muito difícil localizar e ter acesso a séries históricas que contemplem informações sobre finanças públicas (tributação, gastos, investimentos, contas públicas em geral), pessoal, previdência. Outros exemplos de fontes não convencionais podem ser citados, como se poderá ver neste esboço de catálogo.

Em face desse quadro, as tentativas, nem sempre bem-sucedidas, de produzir monografias históricas, com base em fontes primárias, ensejaram o projeto de identificar e catalogar algumas das principais fontes da história da administração pública. Esse esforço deve ser precedido da adoção de uma perspectiva historiográfica contemporânea, da definição do escopo e das temáticas principais dessa história, da indicação de marcos temporais e do estabelecimento de alguns referenciais metodológicos.

¹ Tradução: O pequeno número de trabalhos consagrados à história do Estado francês contrasta de maneira particular com o vigor dos julgamentos que se exprimem a seu respeito. Daí a distância: o Estado como problema político ou como problema burocrático está no centro das paixões partidárias e dos debates filosóficos, restando, entretanto, uma sorte de não objeto histórico. Existem poucos domínios nos quais o desequilíbrio entre o volume de posicionamentos e a escassez dos trabalhos acadêmicos é tão visível. A história da administração, sobretudo para o período posterior a 1889, resta, assim, um continente a explorar.

Este artigo é uma pequena contribuição nesse sentido. Trata-se de um trabalho preliminar, que deve ser expandido e aprofundado com o concurso de pesquisadores das instituições que custodiam as fontes utilizadas. Neste momento, a tarefa consiste apenas em identificá-las e classificá-las. Foram definidas seis categorias em que essas fontes podem, preliminarmente, ser enquadradas para agrupar temas, acervos ou bases de dados, a saber: repertório das leis sobre organização governamental; falas do trono e mensagens presidenciais; relatórios do TCU; estatísticas — séries históricas; arquivos pessoais; histórias de vida — história oral e fontes biográficas.

O artigo está dividido em três partes principais, além desta introdução e da conclusão. A parte que se segue procura recuperar a produção historiográfica recente sobre o tema da administração pública no Brasil, apontando iniciativas que buscam romper com a historiografia tradicional. A segunda parte estabelece os pressupostos teórico-metodológicos que orientaram a identificação e a análise das fontes apresentadas na seção seguinte. Neles estão explicitados os vínculos com a historiografia contemporânea, inclusive com a renovação da história política; a crítica à história administrativa praticada até os anos 1980, na tentativa de superar vícios nela presentes; o estabelecimento de uma periodização que dê conta de transformações na administração pública para além dos referenciais da história política e mais algumas indicações de natureza metodológica. A terceira seção apresenta e analisa as fontes identificadas nesse primeiro levantamento, agrupando-as segundo as categorias mencionadas.

2. Antecedentes

Desde que foi suspensa a publicação da *História administrativa do Brasil* — criada pelo Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público) nos anos 1950, e mais tarde publicada sob a chancela da Funcep (atual Enap), em parceria com a UnB —, umas poucas iniciativas mantiveram o tema em discussão. De fato, a Enap parou de publicar essa coleção, em 1994, quando chegou ao volume de número 37, que trata da organização e administração do Ministério do Exército. O plano geral da obra previa a elaboração de 40 volumes. A coleção foi descontinuada quando ainda faltavam ser editados os volumes relativos à organização e à administração do Ministério da Aeronáutica e do Dasp. O volume final comportaria os índices e a bibliografia geral.

Segundo Tapajós (1984), essa coleção tinha a preocupação de produzir um tipo de história definida como ciência, que examina em profundidade um aspecto isolado da civilização, em contraposição à história geral do Brasil antes praticada por Varnhagen, Caipistrano de Abreu, Oliveira Lima, entre outros. Dentro dessa lógica, na época das grandes obras de conjunto, realizadas em equipe, “não cabe a um só homem fazer a obra final, mesmo que se admitisse possível o definitivo em pesquisa histórica”. Esse seria o espírito da história administrativa do Brasil que, desse modo, viria a preencher lacunas deixadas pela historiografia que, até então, pouca atenção devotava aos aspectos relativos à administração pública brasileira.

Entretanto, na opinião de Fernando Ribeiro (2009), examinada em seu conjunto, a obra pouco difere da *História administrativa do Brasil*, de Max Fleiuss (1926). Servia mais para legitimar as reformas administrativas empreendidas pelo próprio Dasp desde o governo Vargas. A proposta de Tapajós, enunciada num editorial publicado no primeiro número da *Revista do Serviço Público* de 1955, era a realização de pesquisas que evidenciassem a relação causal entre os fenômenos apresentados e os aspectos gerais da formação do país, em contraposição aos pequenos estudos que reproduziam fragmentos e fatos parciais, como era de costume até então. Para o autor, esse intento não se concretizou.

Em 1981, o Arquivo Nacional criou o Memória da Administração Pública Brasileira (Mapa), concebido de início como um projeto de pesquisa voltado para “o levantamento da estrutura administrativa colonial, notadamente por meio da sistematização do corpo de leis que regulavam a implantação e o funcionamento dos órgãos e cargos instalados na colônia portuguesa na América” (Cabral, 2011:7). Esse trabalho resultou na publicação do livro *Fiscais e meirinhos: administração no Brasil colonial* (Salgado, 1985). Mais tarde, como se verá, o Mapa se converteu num programa permanente de pesquisas para recuperar toda a legislação relativa à organização governamental brasileira, incluindo também o Império e a República, e constitui hoje um banco de dados com palavras-chave que pode ser acessado via web (*Dicionário da administração pública brasileira on-line*: <<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=1181>>).

Em 2001, um esforço mais sistemático partiu do grupo liderado pelo professor István Jancsó, que criou na Universidade de São Paulo (USP) um grupo de pesquisa destinado a estudar a formação do Estado brasileiro e realizou o seminário *Brasil: Formação do Estado e da Nação*, que resultou na publicação da coletânea com o mesmo título (Jancsó, 2003). O livro constitui uma reflexão sobre o Estado e a nação em novas bases, enfatizando os aspectos político e cultural, para além do enfoque puramente econômico. Analisa o processo de formação do Estado brasileiro, chamando a atenção para o seu caráter processual, a partir das sociabilidades políticas existentes nas províncias ainda durante o período colonial. Nesse sentido, representa um esforço de reinterpretação da história do Brasil, ao rejeitar a tese de que a independência de Portugal, em 1822, seja um marco de inauguração do Estado brasileiro. Ele sugere que o processo de independência é muito mais complexo e demandaria estudos de outras naturezas.

Em 2008, com a realização do seminário Brasil: 200 Anos de Estado, 200 Anos de Administração Pública, por iniciativa da Fundação Getúlio Vargas (FGV), da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB) e do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ), foi possível obter um panorama histórico da evolução da administração pública brasileira e sua historiografia. As discussões dos pesquisadores, no seminário, deram origem ao livro de mesmo título (Lustosa da Costa e Zamot, 2010) que aborda temas relativos às mudanças político-administrativas ocorridas no país a partir da chegada da Corte portuguesa e da instalação da nova metrópole.

Em 2010, foi publicada uma coletânea organizada por Christina W. Andrews e Edison Bariani, intitulada *Administração pública no Brasil: breve história política*, com pelo menos quatro textos de interesse histórico, que têm o propósito de apresentar “o tema com uma

perspectiva histórica, uma vez que os problemas da administração pública no Brasil tendem a ser tratados pela mídia de forma pontual, sem uma adequada contextualização, ou então de forma muito especializada, pela literatura acadêmica” (Andrews e Bariani, 2010:9).

Mais recentemente, o Arquivo Nacional e o Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro realizaram, nos dias 25 e 26 de abril de 2012, no Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, o seminário Estado e Administração: Perspectivas de Pesquisa, que teve como objetivo discutir a história do Estado e da administração pública brasileira e apresentar os avanços historiográficos na área. Na sequência, o Arquivo Nacional publicou um dossiê temático sobre Estado, poder e administração na *Acervo – Revista do Arquivo Nacional* (2012), trazendo um conjunto de textos sobre temas variados e tempos históricos diferentes.

Em resumo, se até os anos 1990 os trabalhos de história administrativa se pautavam pela perspectiva *événementielle*, ou seja, sofrendo as mesmas críticas dirigidas à história política, nos últimos 15 anos os trabalhos mencionados trazem um conteúdo analítico que leva em conta a complexidade do fenômeno estatal.

3. Pressupostos teórico-metodológicos

A historiografia da administração pública no Brasil tem revelado a recorrência de determinadas características que a vinculam à tradição mais conservadora em termos temáticos, teóricos, conceituais e metodológicos. Pelo fato de ter estado, quase sempre, atrelada à história política, a história administrativa sofreu, ao longo dos anos, as mesmas críticas — às vezes, até mais acerbos — dirigidas ao campo mais desenvolvido. Com efeito, a história política tem sido acusada de privilegiar o fato isolado e de ser elitista, anedótica, subjetivista, desprovida de métodos analíticos e dissociada da história econômica e social (Roncaglio, 2012; Hespanha, 1986).

Essa visão começou a mudar depois da iniciativa de alguns historiadores dos Annales, nos anos 1970, como Jacques Le Goff, Pierre Nora e Jacques Julliard, de resgatar a política como objeto das pesquisas historiográficas. Em 1988, a coletânea organizada por René Rémond (2003), *Por uma história política*, marca a ressurreição definitiva do objeto, agora em outras bases. A história política ganha tratamento semelhante ao dos outros territórios historiográficos.

Em função dessas críticas, a história da administração pública, aqui defendida, procura evitar alguns vícios que caracterizaram muitos dos estudos produzidos na área, a saber:

- ▼ *Reificação* (e *antropoformização*) do Estado, do governo e da administração pública, confundindo um com os outros e dotando-os de uniformidade e volição. Reificar é tratar o Estado, não como forma política abstrata, e, sim, como um objeto palpável, apreensível pelos sentidos. É vê-lo como um ser voluntarioso, dotado de preferências, escolhas e capacidade de ação.
- ▼ *Evolucionismo*, que leva a uma visão da transformação do Estado como um processo de modernização, ao estabelecimento de uma sequência de categorias que assumem a forma

de uma evolução. Tal é o caso da análise de Bresser-Pereira (2001), que descreve três estágios do desenvolvimento da administração pública brasileira: patrimonial, burocrático e gerencial. Essa perspectiva deixa de reconhecer a permanência e a convivência entre novas e velhas formas. Os traços patrimonialistas depois da era Vargas são apagados e o esquema aponta para o fim da história da administração pública, com o advento do gerencialismo.

- ▼ *Anacronismo*, que consiste em utilizar conceitos e ideias de uma época para analisar os fatos de outro tempo. Em outras palavras, é a intrusão de uma época em outra, quando se tenta avaliar um determinado tempo histórico à luz de valores que não pertenciam a esse mesmo tempo. Segundo Lucien Febvre (1953), o pecado mortal do historiador é o anacronismo. Por isso, é imprescindível que o historiador evite transplantar dados, valores e concepções que não existiam no período estudado.
- ▼ *Simplificação* é a tendência de ver o Estado como um todo monolítico. Na verdade, o Estado é o conjunto de instituições que presidem a vida social do país, sendo constituído por seu sistema constitucional-legal, pelos poderes da República, pelo governo, os órgãos da administração pública, pelo aparato policial, pelos aparelhos das unidades da federação e dos municípios e pelos poderes que os governam. São, portanto, inúmeras as feições do Leviatã. Daí, a importância do imperativo da desglobalização sugerido por Pierre Rosanvallon (1992), que recomenda considerar o Estado em suas diferentes manifestações.

Assim, a proposta de criação de uma espécie de catálogo de fontes para a história da administração pública deve apoiar-se, sobretudo, na renovação dos métodos historiográficos, inclusive da história política, e das categorias de análise do Estado. Essa nova concepção representa um salto qualitativo na apreensão do fenômeno. Em síntese, o projeto de retomada de uma história administrativa fundamenta-se em alguns pressupostos que permitam delimitar seu escopo, estabelecer as principais temáticas, indicar suas perspectivas teóricas e apontar suas referências metodológicas. Cumpre, portanto, adiantar algumas premissas importantes.

1. *A história da administração pública deve incorporar os avanços da historiografia contemporânea, sobretudo da chamada nova história.* Seus principais fundamentos residem, em primeiro lugar, no abandono da noção do fato histórico, do momento único que seria dado a conhecer numa perspectiva macro-histórica, num contexto global do desenrolar da ação, sendo substituída pelas noções de longa duração, de história do cotidiano, pela atenção dada às repetições, às séries que atenderiam melhor a esse novo projeto, essa nova modalidade de fazer história. Além disso, o surgimento da nova história promove uma maior interação com as outras ciências sociais e humanas, como antropologia, geografia, economia, sociologia, psicologia etc., e propõe a utilização de uma multiplicidade de fontes — escritos de todos os tipos, documentos figurados, produtos de escavações arqueológicas, documentos orais, estatísticas, fotografias, filmes, ferramentas etc., examinadas em adequação com esses princípios.

2. *A história da administração pública não se confunde com a história política.* Esse ponto de vista não é unânime entre os historiadores. Muitos deles, com base em uma apreciação simplista do Estado, creditam à administração somente o papel de executor de decisões to-

madras alhures, quando se sabe hoje que a administração também é política, quer dizer, que seus agentes operam politicamente. Assim, faziam uma história que deixava de fora aspectos relevantes, na medida em que a administração é uma instância relativamente autônoma de poder (Hespanha, 1986). Mas imaginam estar praticando uma história política, uma vez que a história política e a história do Estado (e da administração pública) teriam os mesmos objetos e finalidades. A história da administração pública, não obstante os pontos de interseção com a história política, tem características próprias e *locus* diferenciado. Uma coisa é considerar e abordar os aspectos políticos da história administrativa; outra coisa bem diferente é confundir história administrativa e história política. A proposta da nova história da administração pública vai no sentido de reivindicar um campo próprio para a história administrativa, com um objeto cuja complexidade requer o uso de categorias específicas e uma forma de apreensão do fenômeno que une perspectivas de outras abordagens, como a história econômica, a história social, a história jurídica, a história cultural etc.

3. *O Estado se apresenta como um objeto polimorfo.*

É constituído do governo, das câmaras legislativas, do aparato judicial, das forças policiais e militares, de uma burocracia pública e de um ordenamento jurídico impositivo. Contempla, assim, todo o conjunto de instituições que presidem a vida social do país, quer dizer, o sistema constitucional-legal, com seu poder extroverso, os poderes da República, o governo legalmente constituído, os órgãos da administração pública, as Forças Armadas, o aparato policial, as unidades da federação, os municípios e os poderes que os governam. (Lustosa da Costa, 2010:19)

Apresenta-se, portanto, como representação do poder legítimo, contemplando aspectos relativos a legitimação, soberania, império, estrutura, patrimônio e agência. Por isso, não pode, assim, ser examinado como um todo monolítico, sendo, muitas vezes, reificado e antropomorfizado.

4. Do ponto de vista histórico, cumpre registrar que, não obstante tenha se modernizado e burocratizado a partir de então, *o moderno Estado brasileiro não nasceu nos anos 1930, de uma hora para outra*. Sua história tem antecedentes na colônia e seu marco inaugural é a chegada da família real portuguesa ao Brasil, em 1808. Marco que a moderna historiografia convencionou chamar de “inversão metropolitana”, ou seja, quando o aparelho de Estado português, passando a operar a partir do Brasil, assume de fato as funções de metrópole e, por conseguinte, de Estado nacional.

5. Por outro lado, *o Estado brasileiro não é e, provavelmente, nunca foi mero espelho do Estado português*, embora a Corte tenha trazido para o Rio de Janeiro a estrutura dos ministérios e o repertório de cargos do Almanaque de Lisboa. Uma realidade nunca pode, de fato, ser inteiramente transplantada. As diferentes condições objetivas contribuem para o surgimento de novas formas institucionais, engendradas na fusão da imposição de um modelo importado e a realidade de um país nascente (Cabral, 2011:12-14). Logo, instâncias que intermediavam as relações entre a Corte em Lisboa e a administração colonial no Rio de Janeiro se revelaram

despiciendas. Por outro lado, havia aqui novas necessidades que demandavam a criação de organismos inexistentes na antiga metrópole.

Na França, alguns esforços na direção do estabelecimento de um referencial metodológico para uma nova história do Estado e da administração pública já foram feitos. Pierre Rosanvallon (1990:11-14) apontou quatro imperativos metodológicos que tentam evitar todos esses vícios, contribuindo para conferir maior precisão e singularidade.

- ▼ Desglobalização: consiste em evitar tomar o Estado como um todo coerente, uma estrutura unificada, um bloco. A utilização de séries estatísticas para analisar o Estado pode ser um exemplo de descaso com relação a esse imperativo, o que gera dois inconvenientes: o peso do Estado se confunde com seu grau e suas formas de intervenção na sociedade. Nessas bases, é impossível estabelecer diferenças entre um Estado totalitário e democrático, porque todas as qualidades de um Estado são expressas em termos de quantidade. O outro inconveniente refere-se às formas práticas da relação entre o Estado e a sociedade que é mascarada nessa condição de análise (Rosanvallon, 1990:11).
- ▼ Hierarquização: consiste em integrar e hierarquizar os diferentes níveis de apreensão do fenômeno. A principal dificuldade da história de um Estado é produzir a inteligibilidade comparativa e assim dar conta das especificidades nacionais. Para isso, é necessário romper com as percepções contínuas e homogêneas do fenômeno estatal moderno. Quer dizer, se o ponto de partida da análise é a modernidade política, a história do Estado se limitaria a uma ruptura única, marcada pelo surgimento do Estado moderno ocidental entre os séculos XIII e XIV. Em síntese, a história do Estado é fortemente marcada pelo problema da “sintonia fina” que deve permitir integrar e hierarquizar os diferentes níveis de apreensão do fenômeno estatal, ou seja, é fundamental separar dimensões diferentes, realidades históricas diacrônicas e especificidades nacionais (Rosanvallon, 1990:12).
- ▼ Articulação: situa-se entre dois níveis de realidade (aparelho administrativo e forma política abstrata) e duas perspectivas historiográficas; a história da administração, a face objetiva do Estado, e a história das ideias e das representações. O Estado não é somente um aparelho administrativo, é igualmente uma figura política, regida pelo princípio da soberania. Portanto, ele é uma forma eficaz de representação social. É por isso que a história do Estado deve ser o produto de uma articulação entre a história dos fatos e a história das ideias e das representações sociais (Rosanvallon, 1990:13).
- ▼ Totalização: evita “fatiar” o Estado em setores (políticas sociais, regulação econômica, política, moeda, função pública), reforçando uma concepção puramente instrumental. A história do Estado não é uma soma das histórias dos ministérios do Poder Executivo ou das políticas por eles encarnadas. Estas histórias setoriais só ganham sentido se analisadas dentro do conjunto que lhes condiciona (Rosanvallon, 1990:14).

Por outro lado, para atender a esses imperativos e criar as condições necessárias à realização de uma história do Estado nos moldes aqui propostos, é fundamental entender as

concepções de Estado engendradas na relação entre Estado e sociedade, tomadas em suas especificidades nacionais e seus movimentos próprios, evitando suas armadilhas. Rosanvallon (1990:15-16) menciona quatro figuras do Estado moderno, que correspondem, ao mesmo tempo, a suas representações e macrofunções; são elas:

- ▼ **Leviatã democrático:** a ideia central reside no foco da construção do Estado como resultado de uma autonomização e da separação da esfera política. O Leviatã democrático é o Estado que se constrói em sua relação com a sociedade.
- ▼ **Instituidor do social:** o surgimento da ideia de individualidade revoluciona as relações entre Estado e sociedade. Nesse caso, é o Estado que produz o social por meio de regras, símbolos e práticas que contribuem para a coesão social e a constituição da Nação. Nesse sentido, o Estado torna-se uma força na instituição do social, produzindo coesões, antes protagonizadas pelos corpos intermediários.
- ▼ **Providência:** o Estado atua como um redutor de incertezas sociais, de proteção dos indivíduos contra as vicissitudes geradas pela distribuição desigual dos recursos materiais. Funda-se nas ideias dos direitos do homem que se prolongam na aparição dos direitos sociais.
- ▼ **Regulador da economia:** é a evolução do Estado, a partir das diferentes formas de intervenção no domínio econômico, observadas a partir da revolução keynesiana, quando a esfera econômica é integrada à ação do Estado sobre a sociedade, inaugurando assim novas formas de intervenção (Rosanvallon, 1990:15-16).

Lustosa da Costa (2010:32), inspirado em Paz (1979), introduziu, entre essas categorias, uma quinta figura, o ogro burocrático, que consiste no conjunto de normas, organismos e cargos a serviço das necessidades do próprio Estado. Com efeito, há uma série de ministérios, órgãos e entidades que não prestam nenhum serviço diretamente à sociedade, beneficiando-a apenas indiretamente. Tal é o caso de instituições como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Controladoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União, entre muitos outros.

O uso adequado dessas figuras permitiria satisfazer os imperativos da desglobalização e da totalização, uma vez que contribuem para a apreensão do fenômeno estatal, a partir de relações e representações (que correspondem a macrofunções) e não de ministérios setorializados, conforme as críticas que têm sido feitas à história administrativa do Dasp/Funcep.

Lustosa da Costa (2010:44) pretende fugir à simplificação já mencionada que divide a história da administração pública em três momentos: o patrimonial, o burocrático e o gerencial. O autor assinala que as referências estruturais são importantes, mas muitas vezes sugerem mudanças “revolucionárias” que não aconteceram abruptamente, pois vinham sendo forjadas antes das datas significativas e que demoram a se consolidar, negligenciando assim o exame de transformações que ocorreram entre esses marcos. Propõe uma nova periodização em sete períodos, desde a transferência da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro até o

advento do governo petista em 2003. São ainda assim períodos marcados por transformações institucionais, caracterizados por acidentes históricos ou marcos já consagrados pela historiografia. Sua periodização estabelece as seguintes etapas, praticamente autoexplicativas:

- ▼ 1808 a 1840; a construção do Estado nacional;
- ▼ 1840 a 1889: o Estado monárquico-“representativo”;
- ▼ 1889 a 1930: o Estado na Primeira República;
- ▼ 1930 a 1945: a “burocratização” do Estado Nacional;
- ▼ 1945 a 1964: o Estado nacional-desenvolvimentista;
- ▼ 1964 a 1989: o Estado e a modernização autoritária;
- ▼ 1990 a 2002: o Estado na era do gerencialismo.

Em outro trabalho, Lustosa da Costa, O'Donnell e Mendes (2009) também buscaram repertoriar os caminhos percorridos pela historiografia do Estado nacional na busca de temas recorrentes. Identificaram alguns objetos consagrados pela história do Estado nacional e da administração pública. Dos quatro temas, por eles relacionados, o primeiro — ordem e soberania — está mais próximo da história política *stricto sensu*. Aos três remanescentes, propõe-se aqui a inclusão de outros três, como se segue:

- ▼ Centralização e descentralização: é quase um lugar-comum a ideia de que o Brasil viveu desde o Império ciclos de centralização e descentralização, caracterizando um movimento que já foi descrito como sístole e diástole. Trata-se de uma metáfora pobre e inadequada, uma vez que não dá conta do caráter federalista da organização nacional e sugere movimentos regulares de concentração e desconcentração, como se a distribuição de poder voltasse sempre ao mesmo lugar. Dada essa complexidade, o tema se torna ainda mais relevante. Tivemos diferentes formas de distribuição de poder regional desde a Colônia que incluíam, além dos três níveis ainda subsistentes, o governo metropolitano representado pela Coroa portuguesa. No Império, não obstante o caráter unitário da forma de Estado, houve momentos de maior ou menor concentração de poder no governo central. Com a proclamação da República, a adoção da forma federativa não aboliu os movimentos de centralização e descentralização.
- ▼ Intervenção do Estado no domínio econômico: nos últimos anos, mesmo entre economistas e estudiosos da administração pública, pouca atenção tem sido dada ao tema da intervenção do Estado no domínio econômico. Com efeito, a pretendida superação do modelo de crescimento baseado na industrialização via substituição de importações colocou em segundo plano os estudos relacionados com o papel do Estado no desenvolvimento e a própria estatização da economia. É verdade que surgiram muitos trabalhos orientados para a privatização e a criação de agências reguladoras. Mas a intervenção do Estado na economia não começa nos 1930 nem se encerra nos 1990. O Estado sempre atuou e provavelmente sempre atuará na regulação, no fomento e mesmo na produção direta de bens e serviços.

- ▼ Patrimonialismo: embora relacionado com o tópico anterior, o tema do patrimonialismo tem sido recorrente na historiografia brasileira desde os trabalhos pioneiros de Sérgio Buarque de Holanda e Raimundo Faoro. A existência de tênues limites entre a propriedade pública e a propriedade privada fundamenta essa perspectiva de análise que vê o aparelhamento do Estado, submetendo as instituições a interesses econômicos particulares. Para muitos estudiosos da administração pública, o patrimonialismo expressaria a perfeita antítese do ideal de impessoalidade presente no conceito do moderno Estado nacional. Infelizmente, o tema tem sido tratado de forma superficial e acrítica, sobretudo entre aqueles que se dedicam à história da administração pública. Há uma enorme simplificação quando se considera sob o rótulo do patrimonialismo a administração pública que se criou e desenvolveu nas diversas fases da Colônia, nos dois reinados e nas regências do Império e na República Velha.
- ▼ Desenvolvimento do estado de bem-estar: os estudos sobre políticas sociais têm suscitado grande interesse no tema da formação do estado de bem-estar no Brasil. Há inúmeras monografias sobre as transformações na previdência social, nos sistemas de saúde e educação e nas estruturas devotadas aos demais serviços sociais. Falta a esses trabalhos, contudo, o interesse pelas transformações do aparelho de Estado, do surgimento e do aparecimento de instituições, da expansão das estruturas encarregadas de implementar esses benefícios.
- ▼ Histórias de vida — elites e povo: a problemática das elites, sejam elas burocráticas ou políticas (nos planos nacional e regional), constitui o foco de estudos que buscam identificar a natureza e a dinâmica do jogo político brasileiro. Grande parte dos autores que tratam da questão estabelece uma relação entre a elite política e a estrutura patrimonial, mostrando o uso da máquina estatal por essas camadas sociais. A perspectiva de análise aqui adotada tenta extrapolar os limites da análise patrimonial. O objetivo é a elaboração de estudos prosopográficos de figuras significativas no cenário político brasileiro, ultrapassando as limitações da história *événementielle*, dos feitos heroicos, do fato histórico, e situando a reconstituição dessas histórias de vida em torno da dialética indivíduo/sociedade.
- ▼ Planejamento e modernização da administração pública: há inúmeros trabalhos sobre os orçamentos públicos, o surgimento e a consolidação do planejamento governamental e a história das reformas administrativas. Entretanto, esses trabalhos não são orientados para a compreensão das transformações do aparelho do Estado, para a criação de mecanismos de racionalização da ação pública e de profissionalização dos quadros da administração. Há uma conexão entre esses processos. O desenvolvimento do “ogro burocrático” é um tema importante da história da administração pública e suscita questões relativas ao número de servidores públicos, ao surgimento das carreiras, aos processos de controle e às tentativas de flexibilização da gestão pública.

4. Fontes para a história da administração pública

Muitas das fontes aqui identificadas já foram utilizadas por diversos historiadores na construção de seus trabalhos de pesquisa. Sua inclusão nessa listagem não se deve ao seu ineditismo,

mas às múltiplas possibilidades de uso na elaboração de novos trabalhos. O próprio esforço de sistematização de leis do Mapa, conforme descrito a seguir, já subsidiou a realização de diversos artigos e livros, mas o material recolhido e organizado continua a constituir fonte primária para novas pesquisas.

As fontes aqui apresentadas estão classificadas em seis categorias, a saber: repertório de leis sobre a organização governamental brasileira, falas do trono e mensagens presidenciais, relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU), estatísticas, arquivos pessoais, histórias de vida — história oral e fontes biográficas.

A escolha dessas categorias e das fontes nelas incluídas se deve a razões bastante pro-saicas. A primeira delas está relacionada com os pressupostos teórico-metodológicos anteriormente expostos que recomendam incorporar à história da administração pública as perspectivas teóricas da nova história, sobretudo no que diz respeito à diversidade das fontes, acolhendo materiais antes não utilizados. Além disso, a apreensão do fenômeno estatal em toda a sua complexidade, inclusive como representação, requer também o uso de objetos antes negligenciados. Em segundo lugar está seu ineditismo na história da administração pública. Ou seja, essas fontes são conhecidas e têm sido utilizadas em trabalhos de história política ou história social, mas nunca serviram de base para pesquisas na área da história administrativa. Trata-se de dar-lhes um novo tratamento, consistente com os usos que só a história administrativa pode fazer. Finalmente, a última razão diz respeito a sua disponibilidade. São fontes de fácil acesso. Grande parte delas pode ser encontrada na internet.

4.1 Repertório de leis sobre a organização governamental brasileira

Embora uma nova história da administração pública não se proponha a trabalhar sob uma perspectiva setorializada, produzindo histórias parciais de ministérios e órgãos específicos, o estudo da organização governamental como um todo e das diversas entidades em particular é inescapável. O desafio é, a partir das fontes disponíveis, construir análises sobre a permanência das grandes funções do Estado desempenhadas pelos sucessivos organismos.

a) Mapa

O projeto Memória da Administração Pública Brasileira (Mapa) foi criado em 1981, inicialmente destinado a fazer o levantamento da estrutura da administração colonial, o que resultou na publicação do livro *Administração colonial: fiscais e meirinhos; a administração no Brasil colonial (1501-1808)*. Hoje, constitui-se num programa permanente de pesquisa. Seu objetivo maior é atender às necessidades das áreas técnicas do Arquivo Nacional no processo de identificação e organização dos conjuntos documentais sob a guarda da instituição. Suas atribuições principais consistem na reunião e na sistematização de informações relativas à história da administração pública desde o período colonial, organizadas por meio de uma metodologia própria que visa apreender a dinâmica administrativa e suas constantes transformações, fornecendo o registro da legislação sobre o tema em diversos momentos da história

nacional. Além disso, o trabalho do Mapa visa ainda fornecer fontes documentais para os estudos direcionados para a história do Estado nacional e da evolução de suas políticas públicas.

Além de *Fiscais e meirinhos*, o Mapa publicou também *Estado e administração: a corte joanina no Brasil*, que fornece elementos sistematizados sobre a criação, a estrutura e as competências dos órgãos e cargos que se estabeleceram no Brasil após a vinda da família real e preenche uma importante lacuna sobre o ordenamento jurídico-administrativo brasileiro entre 1808 e 1822.

Também edita a coleção *Cadernos Mapa*, que já conta com seis volumes, disponíveis na internet (<<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=1384>>). Constituem trabalhos monográficos sobre o Estado brasileiro e de sua administração ao longo da História, entre os quais: 1. *A Coroa pelo bem da agricultura e do comércio*; 2. *O Império brasileiro e a secretaria de Estado dos negócios da Justiça*; 3. *Entre caminhos e descaminhos: O Estado brasileiro e a organização do Poder Executivo*; 4. *A secretaria de Estado dos negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas e a modernização do Império*; 5. *A secretaria de Estado dos negócios do Império*; e 6. *A secretaria do Estado de negócios da guerra*.

O Mapa desenvolve atualmente dois projetos: o *Dicionário da Administração Pública Brasileira do período colonial on-line* (<<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=1181>>), que reúne uma série de verbetes referentes a órgãos e cargos que integraram, ou ainda integram, a estrutura do Poder Executivo nacional no Império e na República e também àqueles que compuseram a administração central durante o período colonial (1501-1808) e o período joanino (1808-22). O outro projeto denomina-se *Política e administração: a genealogia dos ministérios brasileiros*, também disponível on-line (<<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=497>>), e oferece duas plataformas. A primeira, já pronta e em funcionamento, dedica-se ao estudo dos órgãos da administração central, isto é, as secretarias de Estado que existiram sob esta denominação entre 1821 e 1891. A segunda dispõe de dados referentes aos ministérios brasileiros de 1990 a 2010 e às sucessivas reformas administrativas do governo Collor ao governo Lula. O período 1891 a 1990 está em desenvolvimento.

b) Outras fontes

Para informações mais recentes a respeito da estrutura organizacional do Poder Executivo, o Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (Siorg) (<www.siorg.redegoverno.gov.br/>), organizado pelo Ministério do Planejamento, é a fonte oficial de informações, abordando os órgãos da administração direta, autarquias e fundações. Seus dados referem-se apenas aos órgãos existentes e em funcionamento.

O site do Planalto (<www4.planalto.gov.br/legislacao>), organizado pela Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, oferece um eficiente mecanismo de busca sobre a legislação brasileira, leis ordinárias, leis complementares, códigos, estatutos, medidas provisórias, decretos, decretos não numerados, decretos-lei, leis delegadas, projetos de lei, propostas de emenda à Constituição (PEC), de 1892 a 2012, sendo possível inclusive acompanhar as alterações na redação das leis, assim como suas revogações. O portal da Biblioteca da Presidência da República (<www.biblioteca.presidencia.gov.br/>)

pagina-inicial-3>) indica, com relação a cada presidente, os ministérios e seus titulares, bem como as mudanças ocorridas em sua composição, inclusive com eventuais novas criações, fusões ou extinções.

Para pesquisar mais sobre a legislação com objetivo de analisar a organização governamental, o site da Câmara também disponibiliza atos do Poder Executivo, do Poder Legislativo e Decisões de 1889 a 2000, Constituição de 1824 a 1988, Coleção das Leis do Império de 1808 a 1889 e Coleção de Leis da República de 1889 a 2000. O site oferece ainda, na parte de publicações, acesso a versões digitalizadas da Coleção de Leis do Império e da República, dos Anuários Estatísticos e dos Anais da Câmara em diversos períodos (<www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/pesquisa/avancada>). Da mesma forma, o site do Senado (<legis.senado.gov.br/sicon/#>) também dispõe sobre a legislação federal.

O portal do JusBrasil (<www.jusbrasil.com.br/noticias>) reúne mais de 50 milhões de documentos digitalizados referentes aos atos oficiais e decisões de todas as esferas administrativas e judiciais, sendo possível inclusive consultar edições dos diários oficiais da União e dos estados brasileiros, entre outros. Encontram-se decretos, decretos-lei, medidas provisórias, leis delegadas, leis e códigos de 1852 a 2014.

As fontes portuguesas que interessam à história da administração pública brasileira, sobretudo a legislação, podem ser encontradas no site da Ius Lusitaniae (<www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt/>). O Ius Lusitaniae é um site do Departamento de História da Universidade Nova de Lisboa dedicado ao direito português, onde é possível encontrar extenso material referente à legislação portuguesa durante o período colonial.

O Arquivo Nacional também dispõe em seu site uma página dedicada à história luso-brasileira, contando com acervo relativo aos séculos XVI a XIX, incluindo temas referentes à Casa Real, à escravidão na Marinha, à Companhia de Jesus, às festas coloniais, à Questão Cisplatina, às bibliotecas, aos limites e fronteiras; tudo isso explorado em textos analíticos, transcrições, verbetes e bibliografia. A totalidade do acervo relativo ao período foi indexada por temas, lugares e nomes de instituições ou indivíduos (<www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>).

4.2 Falas do trono e mensagens presidenciais

Durante o Império, o monarca anualmente dirigia à Nação as *Falas do Trono*. Em 1889, por meio da Imprensa Nacional, a Câmara dos Deputados publicou *Falas do Trono desde o ano de 1828 até o ano de 1889*, que reúne elementos importantes para a história do sistema constitucional e representativo do Brasil durante o Primeiro e Segundo Reinados. Em 1977, saiu uma edição pelo Instituto Nacional do Livro e, em 1993, uma outra pela editora Itatiaia, de Belo Horizonte.

O presidente da República remete todo ano ao Congresso Nacional uma mensagem por ocasião da abertura da sessão legislativa, dando conta da situação do país, solicitando providências e delineando o programa de governo para aquele ano. Nessa mensagem, o pre-

sidente apresenta a situação do país e da sua administração, divulga resultados financeiros, orçamento geral da União, definição das políticas de governo e metas a serem alcançadas. As mensagens que compreendem o período de 2003 a 2013 podem ser encontradas no site da Secom (<www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/publicacoes/mensagem-ao-congresso-nacional>). O site da Biblioteca da Presidência da República (<www.biblioteca.presidencia.gov.br/pagina-inicial-3>) disponibiliza as mensagens presidenciais de 1891 a 2007. No portal norte-americano Center for Research Libraries (<www.crl.edu/brazil>) as mensagens abrangem o período de 1889 a 1993.

O mesmo portal do Center for Research Libraries (<www.crl.edu/brazil>) também disponibiliza relatórios dos presidentes de todas as províncias do Brasil, durante o período de 1830 a 1930. Oferece, ainda, o *Almanak*, que informa sobre a Corte Real do Brasil. São listados funcionários do Tribunal e dos Ministérios. Também há seções sobre as autoridades provinciais do Rio de Janeiro e um suplemento que inclui uma variedade de informações, tais como legislação, dados do censo e propaganda comercial.

4.3 Relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU)

Para apreciação das contas do presidente da República, o Tribunal de Contas da União (TCU) fornece elementos e subsídios técnicos necessários à avaliação a ser realizada pelo Poder Legislativo quanto às contas prestadas no período de 1999 a 2011. Tais Contas são constituídas pelos Balanços Gerais da União e pelo Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, onde os demonstrativos contábeis registram a realização da receita e a execução da despesa pública no mencionado exercício financeiro, inerentes aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta e aos fundos especiais dos Poderes da União (<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/>).

As Contas do Governo são divulgadas pelo TCU desde as primeiras décadas do século passado e estão catalogadas em coleção na Biblioteca Ministro Rubem Rosa, integrante da estrutura organizacional dessa Corte de Contas. O acesso e a consulta são franqueados ao público em geral, na Sede deste TCU, no endereço: SAFS Qd 4 Lote 1 — Anexo III 1º Subsolo Sala 034 — CEP: 70042900 — Brasília (DF).

4.4 Estatísticas

Outra fonte que pode contribuir para o aprofundamento das pesquisas sobre a administração pública é constituída por dados, estatísticas e informações diversas. Estatísticas são séries históricas de dados e inferências técnicas sobre fatos, eventos e ocorrências no âmbito do setor público. Essa numeração metódica ajuda a compreender as transformações do aparelho do Estado.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão oferece, em seu site, os orçamentos anuais de 1990 a 2014 (<www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais>). Os arquivos dos orçamentos são formados pelos seguintes itens: Programação Orçamentária e Financeira, Alterações Orçamentárias, Planos Orçamentários (POs), Classificação Orçamentária, Lei Orçamentária Anual (LOA), Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), Custeio e Investimentos (Orçamento Fiscal e Seguridade Social), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é o principal provedor de dados e informações do país, que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas federal, estadual e municipal. Em Estatísticas do século XX (<www.ibge.gov.br/seculoxx>), o IBGE disponibiliza informações estatísticas organizadas em dois grandes blocos: estatísticas demográficas, sociais, políticas e culturais e estatísticas econômicas, distribuídas em 326 séries históricas. No endereço eletrônico (<<http://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais>>), a pesquisa pode ser feita por temas ou por palavras-chave (associativismo, cultura, educação, habitação e infraestrutura, justiça, população, previdência social, representação política, saúde e trabalho). Há também conceitos e definições. As Estatísticas econômicas (<<http://seculoxx.ibge.gov.br/economicas>>) contemplam contas nacionais (1947 a 1989), finanças públicas (1901 a 2000) e atividades econômicas, moeda e crédito (1901 a 2000).

Com relação ao setor público, os dados do IBGE mostram o desempenho da administração pública e o tamanho da atividade empresarial do governo. Duas pesquisas, lançadas hoje pelo IBGE, apresentam importantes indicadores de desempenho das transações realizadas nos últimos anos. Uma se refere à administração pública, com resultados de 1991 a 1999 e análises da receita tributária e das decisões de gastos públicos das três esferas de governo, em todas as unidades da federação. Outra, sobre empresas públicas, com dados de 1995 a 2000, mostra o tamanho da atividade empresarial do governo nos três níveis, com dados sobre estrutura de receita e despesa, além do desempenho operacional das mais de 300 empresas cujo controle acionário é exercido pelo governo.

O portal do Servidor Público disponibiliza boletins estatísticos mensais de pessoal do período maio/1996 (Boletim n. 1) a novembro/2014 (Boletim n. 223), os quais apresentam dados sobre número de funcionários e despesas com pessoal da União, distribuição por órgãos e entidades da administração federal, distribuição por faixa de remuneração (<www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm>).

O site do Planejamento divulga as tabelas de remuneração dos servidores públicos federais civis do Poder Executivo, atribuídas aos cargos e/ou carreiras de 1998 (Caderno n. 1) a 2014 (Caderno n. 64, de junho de 2014): <www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/tabela_de_remuneracao/tab_rem_14/tab_64_2014_3.pdf>. O catálogo contém todos os órgãos setoriais e seccionais do Sistema de Pessoal Civil (Sipep) da administração pública federal. E o site do Planalto (<www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/anexo/and96897-88.pdf>) dispõe informações sobre funções do grupo de

direção e assessoramento superior da Tabela Permanente do Departamento Administrativo do Serviço Público.

4.5 Arquivos pessoais

Os arquivos pessoais também constituem valiosas fontes de pesquisa, seja pela especificidade dos tipos documentais que os caracterizam, seja pela possibilidade que oferecem de complementarem informações de outras fontes.

O Programa de Arquivos Pessoais (PAP) do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas reúne arquivos privados doados desde 1973 por homens públicos de atuação destacada no cenário nacional, além de alguns poucos arquivos de partidos políticos. Consistem em: correspondências de caráter oficial, relatórios, pareceres, discursos, artigos, despachos, atos e diplomas, fotografias, cartas, discos, filmes, livros, folhetos etc. Na lista de homens públicos cujos nomes constam nos arquivos vale citar: Afonso Arinos, Agamenon Magalhães, Alberto Venâncio Filho, Aliomar Baleeiro, Alzira Vargas do Amaral Peixoto, Arnon de Mello, Barbosa Lima Sobrinho, Benedito Valadares, Café Filho, Costa e Silva, Delminda Aranha, Ernani do Amaral Peixoto, Ernesto Geisel, Eugênio Gudin, Eurico Dutra, Evandro Lins e Silva, Faria Lima, Filinto Müller, Flores da Cunha, Getúlio Vargas, Gustavo Capanema, Henrique Teixeira Lott, João Batista Pereira, João Goulart, João Pinheiro Neto, Luiz Simões Lopes, Marcílio Marques Moreira, Maximiano da Fonseca, Negrão de Lima, Oswaldo Aranha, Paulo Nogueira Batista, Renato Archer, Roberto Campos, Rubens Barbosa, Tancredo Neves, Temístocles Brandão Cavalcanti, Ulysses Guimarães, Valdemar Falcão, Vasco Leitão da Cunha, Venceslau Brás, entre outros (<www.fgv.br/cpdoc/busca/Busca/BuscaConsultar.aspx>).

▼ Arquivo e Coleções Particulares (ACP) do IHGB

O Arquivo do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro reúne hoje um valioso patrimônio documental: documentos manuscritos, oficiais e particulares, organizados em dois fundos: Arquivos e Coleções Particulares (ACP) e Coleção IHGB. Entre os arquivos da instituição, merece destaque a documentação do Ministério da Marinha, transferida, em parte, para o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro pelo almirante Alexandrino Faria de Alencar; os arquivos dos prefeitos do antigo Distrito Federal (atual município do Rio de Janeiro), André Gustavo Paulo de Frontin e Carlos César de Oliveira Sampaio, constando de mapas, plantas e fotos dos eventos e obras realizadas. Documentos relativos às gestões de Ubaldino do Amaral Fontoura e Amaro Bezerra Cavalcanti complementam o acervo. Guarda, também, os arquivos dos presidentes da República (Prudente José de Moraes Barros, Epitácio da Silva Pessoa, Francisco de Paula Rodrigues Alves e Emílio Garrastazu Médici) e de personagens de destaque na vida pública nacional, como o senador José Tomás Nabuco de Araújo, o visconde do Uruguai, José Bonifácio de Andrada e Silva e de sócios da instituição.

Encontram-se também disponíveis para consulta, em CD, os documentos manuscritos referentes a Alagoas, Bahia, Ceará, Códices I e II, Colônia do Sacramento e Rio da Prata, Es-

pírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio Negro, Santa Catarina, São Paulo, Secretaria do Conselho Ultramarino e Sergipe, extenso material pesquisado em Portugal, dentro do Projeto Resgate de Documentação Histórica — Barão do Rio Branco, do Ministério da Cultura.

4.6 Histórias de vida: história oral e fontes biográficas

A historiografia contemporânea colocou em nova perspectiva os usos das biografias e dos depoimentos. O destaque oferecido aos feitos históricos dos “grandes protagonistas” foi substituído pela análise das relações dessas trajetórias individuais com seu contexto histórico e social. Assim, as fontes biográficas, primárias (diários e correspondências) ou secundárias (biografias publicadas ou não), ganham uma nova importância e passam a constituir fontes de estudo, facilitando a compreensão do período histórico vivido por esses personagens.

Há uma série de fontes que trazem biografias de personalidades da história da República, a começar pelos presidentes. O portal da Biblioteca da Presidência da República traz um link (<www.biblioteca.presidencia.gov.br/pagina-inicial-3>) que apresenta informações sobre os presidentes da República e a composição de seus ministérios. O site do planalto (<www4.planalto.gov.br/informacoespresidenciais>) também disponibiliza as biografias de todos os presidentes e vice-presidentes com os dados do período presidencial de cada um.

O acervo dos Arquivos Pessoais do IHGB permite pesquisar documentos pessoais, tais como cartas oficiais e pessoais, discursos, relatórios de viagens e cartas de indicação dos presidentes da República José de Moraes Barros, Epitácio Pessoa, Francisco de Paula Rodrigues Alves e Emílio Garrastazu Médici.

Para buscar informações de outros homens de Estado, além dos presidentes, o Programa de História Oral do CPDOC/FGV disponibiliza na internet (<<http://cpdoc.fgv.br/acervo/historiaoral/base>>) depoimentos de personalidades que atuaram no cenário nacional. Os entrevistados relatam sua vida pessoal e profissional e suas relações com a administração federal. Do catálogo constam os nomes de: Aluísio Pimenta, Barbosa Lima Sobrinho, Celso Amorim, Claudio Afif Domingues, Dalmo de Abreu Dallari, Darcy de Almeida, Drault Ernanny, Edmundo Macedo Soares, Ernâni Galveas, Gelson Fonseca Junior, Guilherme Figueiredo, Henrique Teixeira Lott, Irapoan Cavalcanti de Lyra, João Pinheiro Neto, José Goldenberg, Luís Simões Lopes, Luiza Erundina, Marcio Moreira Alves, Rafael de Almeida Magalhães e Simon Schwartzman.

O CPDOC já produziu dois dicionários importantes sobre os chamados homens de Estado do Brasil:

- ▼ O *Dicionário da elite política republicana (1889-1930) online: história política do Brasil* (<<http://cpdoc.fgv.br/dicionario-primeira-republica>>) também coloca à disposição dados, informações e análises sobre personalidades da história política do Brasil do período que vai da Proclamação da República até a Revolução de 1930.

- ▼ O *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* (DHBB) apresenta 7.553 verbetes, sendo 6.584 de natureza biográfica e 969 verbetes temáticos, relativos a instituições, eventos e conceitos de interesse para a história do Brasil pós-1930.

Cabe mencionar ainda que está disponível para download o livro *Galeria dos brasileiros ilustres*, de S. A. Sisson (1999), em versão eletrônica (<http://bndigital.bn.br/redememoria/Livros_eletronicos/galeria_dos_brasileiros_ilustres_1.pdf>), que apresenta as biografias de várias personalidades envolvidas com a administração do Brasil, desde a época da Independência.

O Senado Federal, em suas diversas coleções, já publicou biografias de presidentes, constituintes e outros “brasileiros ilustres”, disponibilizando alguns textos para download. Além disso, na categoria das fontes secundárias, o Senado dispõe de uma livraria online, desde 2006, para facilitar o acesso às suas publicações. Atualmente, a livraria conta com mais de duas centenas de obras, entre as quais sobressaem as de cunho histórico e os perfis biográficos (<www.senado.gov.br/publicacoes/conselho/asp/Publicacoes.asp?COD_CLASSIFICACAO=2>).

A Câmara dos Deputados edita há 30 anos os perfis parlamentares. Consistem em biografias de todos os parlamentares que já passaram pela instituição nesse período (<<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/outros-titulos-da-serie-perfis-parlamentares>>).

No site do Arquivo Nacional, está disponível para download a obra *Os presidentes e a República*, de 2009, que traz todos os perfis dos presidentes da República até Luiz Inácio Lula da Silva (<www.portalan.arquivonacional.gov.br/media/presidentes-jan-2010.pdf>).

5. Considerações finais

Este artigo buscou oferecer uma modesta contribuição à história da administração pública brasileira, a partir da indicação de temas, da reavaliação de seus métodos e, sobretudo, da identificação de novas fontes para a realização de pesquisas orientadas para a historiografia contemporânea.

Essa discussão se faz necessária em função da falta de interesse de historiadores “profissionais” em ter a administração pública como objeto de pesquisa, como se pode ver, por exemplo, na coletânea de Cardoso e Vainfas (1997) e no trabalho de Barros (2004), obras que, ao mostrarem a evolução do campo historiográfico e a diversidade de objetos de que se ocupa hoje, ignoram o tema. Mesmo René Remond (2003), o mentor do retorno da história política em resposta aos ataques desfechados pelos historiadores dos *Annales*, não inclui nenhum texto específico sobre a administração pública em sua coletânea.

É verdade que nos últimos anos houve uma retomada de trabalhos históricos no campo da administração pública, alguns deles já incorporando perspectivas teórico-metodológicas da nova história. Entretanto, muito ainda há a ser feito no sentido de que se possa superar os vícios do reificação, do evolucionismo, do anacronismo e da simplificação, e tomando o Estado como objeto, apreendê-lo na sua complexidade e diversidade.

Com efeito, a identificação, enumeração, apresentação e análise de novas fontes têm o propósito de romper com uma tradição no modo de fazer a história da administração públi-

ca, cujos vícios foram examinados e discutidos. O ponto de partida das análises, mesmo de forma implícita, é sempre a concepção reificada do Estado, visto, muitas vezes, como um simples aparato burocrático, multifacetado, é verdade, mas dotado de uniformidade e coerência. Abordar o Estado em nova perspectiva como a aqui apresentada implica tentar fazer outra história da administração pública, que considere a articulação com a sociedade que a envolve e com ela interage, que a conceba como relação e representação. Por outro lado, cumpre adotar uma periodização que não faça tábula rasa do processo de diferenciação funcional do Estado entre 1808 e 1930. Finalmente, urge reexaminar certos temas tratados de forma equívoca e incorporar temáticas emergentes.

Essa concepção do Estado, os avanços da historiografia e os métodos examinados constituem os instrumentos conceituais e metodológicos que devem balizar as formas de considerar, tratar, analisar e utilizar as (novas) fontes de pesquisa historiográfica.

Referências

ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edison (Org.). *Administração pública no Brasil*. São Paulo: Ed. Unifesp, 2010.

BARROS, José D'A. *O campo da história: especialidades e abordagens*. Petrópolis: Vozes, 2004.

BLOCH, Marc. *Apologia da história*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

BLOCH, Marc. *Introdução à história*. 5. ed. Lisboa: Publicações Europa-América, 1997. (Coleção Saber).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Org.). In: *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

CABRAL, Dilma. Fontes para uma história política-institucional: a experiência do Arquivo Nacional e a memória da administração pública brasileira. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA — ANPUH, XXVI, 2011, São Paulo. *Anais...* 2011.

CABRAL, Dilma; CAMARGO, Angélica R. *Estado e administração: a Corte joanina no Brasil*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2010.

CANDIDO, Antonio. *Um funcionário da Monarquia: ensaio sobre o segundo escalão*. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul, 2002.

CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo. *Domínios da história*. Ensaios de teoria e metodologia. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1957.

FEBVRE, Lucien. *Combats pour l'histoire*. Paris: Armand Colin, 1953.

FLEIUSS, Max. *História administrativa do Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1926.

- HESPAÑA, António Manuel. Centro e periferias nas estruturas administrativas do Antigo Regime. *Ler História*, n. 8, p. 35-60, 1986. Disponível em: < www.hespanha.net >. Acesso em: 12 mar. 2014.
- JANCSÓ, István (Org.). *Brasil: formação do Estado e da nação*. São Paulo: Hucitec, Unijuí; Fapesp, 2003.
- LE GOFF, Jacques. *História e memória*. Campinas: Unicamp, 1996.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. *Rev. Adm. Pública*, v. 61, n. 3, p. 269-286, jul./set. 2010.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Preâmbulo a uma nova história da administração pública brasileira. In: LUSTOSA DA COSTA, Frederico; ZAMOT, Fuad (Org.). *Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27-56.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico; O'DONNELL, Júlia; MENDES, Pedro B. 1808-2008 — por uma nova história da administração pública brasileira. Rio de Janeiro. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, v. 170, n. 443, p. 287-312, abr./jun. 2009.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico; ZAMOT, Fuad (Org.). *Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- PAZ, Octavio. *El ogro filantrópico*. México: Joaquim Mortiz, 1979.
- RÉMOND, René. *Por uma história política*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- RIBEIRO, Fernando. O passado colonial visto pelo Dasp: a história administrativa do Brasil, In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, XXV — ANPUH, 2009, Fortaleza.
- RONCAGLIO, Cynthia. A história administrativa serve como subsídio para a organização da informação arquivística ou vice-versa? *Revista Acervo*, v. 25, n. 2, p. 92-103, jul./dez. 2012.
- ROSANVALLON, Pierre. *L'État en France: de 1789 à nos jours*. Paris: Seuil, 1990.
- SALGADO, Graça (Coord.). *Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; Pró-Memória; Instituto Nacional do Livro, 1985.
- SALLUM JÚNIOR, Brasília. História administrativa: políticas públicas e regimes políticos. *Cadernos Fundap*, São Paulo, n. 5, p. 4-10, 1985.
- TAPAJÓS, Vicente (Org.). Introdução geral. In: AVELLAR, Hélio de A.; TAUNAY, Alfredo D'Escarnolle. *História administrativa do Brasil*. Preliminares europeias: administração manuelina. 3. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília; Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984.
- TAPAJÓS, Vicente (Org.). *História administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1983.

Frederico Lustosa da Costa é professor do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGAd) da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: fredericolustosa@id.uff.br.

Elza Marinho Lustosa da Costa é professora do Departamento de Administração da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisadora associada ao Programa de Pós-graduação em Administração (PPGAd). E-mail: elzamarinho.lc@gmail.com.