

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

1.^a PARTE

Panorama geral anterior a 1930

Capítulo VI

D. PEDRO II — ADVENTO

D. Pedro II contava 14 anos, 7 meses e 21 dias quando, a 23 de julho de 1840, teve a sua maioria proclamada pela Assembléia Nacional.

Já desde o início dêsse ano,

“com o fim de pôr têrmo à regência de Araújo Lima (depois Marquês de Olinda), a oposição liberal levantara a questão da declaração da maioria do Imperador D. Pedro II, que apenas contava 15 anos de idade. No Senado, Holandá Cavalcanti (depois Visconde de Albuquerque) apresentou nesse sentido um projeto, que caiu no dia 20 de maio. Nas sessões de 20 e 21 de julho, os deputados Limpo de Abreu (depois Visconde de Abaeté), Manuel Antônio Galvão e Antônio Carlos de Andrada renovaram a questão. Carneiro Leão (depois Marquês do Paraná), *leader* da maioria conservadora, combateu o projeto por inconstitucional. Elegeu-se, entretanto, uma comissão especial para dar parecer. No dia 22 o Regente completou o Gabinete com a nomeação de Bernardo de Vasconcelos para a pasta do Império, e resolveu, por proposta dos ministros, adiar a reunião das Câmaras. A leitura do decreto de adiamento deu lugar a protestos da oposição e produziu grande agitação na cidade. A convite de Antônio Carlos, muitos deputados, seguidos pelo povo, dirigiram-se ao paço do Senado, e aí se reuniram aos senadores, sob a presidência do Marquês de Paranaguá (Vilela Barbosa). Uma deputação foi enviada ao jovem Imperador, para pedir-lhe que entrasse logo no exercício das suas atribuições. O Regente e os ministros estavam com o Imperador quando a deputação chegou, e, à vista do pronunciamento de tantos representantes da Nação e das manifestações populares, ficou resolvida a convocação da Assembléia Geral para o dia seguinte” (1).

Conta-se que, inquirido, nessa ocasião, sôbre a época em que desejaria ver proclamada a sua maio-

ridade, teria o Imperador respondido com as palavras que se tornaram famosas :

— “Quero já!”

Ele próprio, entretanto, se encarregaria, mais tarde, de desfazer essa lenda. Presente a uma sessão do Instituto Histórico, em que o Conselheiro Alencar Araripe lia uma memória sôbre a Maioridade, referindo a versão de que os liberais só haviam precipitado o movimento depois de se certificarem da aquiescência do Imperador, Sua Majestade declarou

“não ser exata a circunstância referida; não se recordava de ter sido jamais procurado por pessoa alguma do Paço para pronunciar-se acêrca da projetada declaração da maioria, nem de que alguém lhe fizesse declarações manifestando desejos de ver essa providência realizada” (2).

Ainda posteriormente, em outra ocasião, essa declaração seria completada com as seguintes palavras :

“Se não fôsse aconselhado por diversas pessoas que me cercavam, teria dito que não queria” (3).

A maioria antecipada obedeceu, assim, como se vê, aos influxos das fôrças políticas dominantes e não à vontade do jovem Imperador, que não fôra consultado sôbre o assunto.

Às 10 e meia da manhã de 23 de julho de 1840, a Assembléia Geral, reunida no paço do Senado, sob a presidência do Marquês de Paranaguá, proclamava, em nome da representação nacional, a maioria de D. Pedro II.

Iniciava-se, assim, em virtude de um golpe político desfechado pelos liberais contra os conservadores, encarnados em Araújo Lima, o mais lon-

(2) ROCHA POMBO — *História do Brasil*.

(3) Anotação de D. PEDRO II ao livro *O Conselheiro Francisco José Furtado*, de TITO FRANCO DE ALMEIDA.

1) BARÃO DO RIO BRANCO — *Efemérides Brasileiras* — 2.^a Edição, págs. 414 e 415.

go governo que até hoje existiu em solo americano. "A personalidade de D. Pedro II encheu, desde então, quase meio século da existência do Brasil" (4).

Pretender resumir num capítulo o que foram êsses quarenta e nove anos em que estêve à frente dos nossos destinos o monarca que mereceu de Victor Hugo o epíteto de "neto de Marco Aurélio" e que passou à posteridade com a auréola de *Magnânimo*, seria sacrificar as finalidades desta obra, já que foi precisamente durante êsse grande período de nossa História que se fixaram as verdadeiras diretrizes da nossa política administrativa, que se fortaleceram e estabeleceram com segurança as instituições nacionais, que se consolidaram as finanças públicas e que por tôda parte cresceu e se firmou a confiança no futuro do Brasil.

Os quarenta e nove anos de governo de D. Pedro II podem ser divididos em três períodos, assinalados por vultos de atuação proeminente. O primeiro, que vai da Maioridade até a Conciliação, marca a ascendência de Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho, posteriormente Visconde de Sepetiba. No segundo destaca-se, a princípio, Honório Hermeto Carneiro Leão, Marquês do Paraná, e depois, já no tempo do Paraguai, fulge a figura de Caxias. No terceiro, que se inicia em 1870, época do apogeu do Império, é o Visconde do Rio Branco quem se faz merecedor da primeira menção.

Ocupar-nos-emos, por ora, dos primeiros anos do reinado de D. Pedro II, quando o monarca era ainda um adolescente retraído e tímido, avaro de expansões, impenetrável e desconcertante mesmo para os que de mais perto o cercavam.

*"Coube-me o mais funesto dos destinos;
Vi-me sem pai, sem mãe, na infância linda",*

diria, mais tarde, êle próprio, nos momentos em que trocava o cetro pela lira. Essa orfandade parecia, de fato, acompanhá-lo perenemente através dêsses primeiros anos de reinado. Todos os que dêle se acercavam sentiam no jovem soberano uma frieza e uma indiferença cujas raízes deviam estar na infância passada em solidude entre fisionomias solenes de cavalheiros circunspectos.

Dominava, nessa época, o chamado grupo palaciano, ou, como pejorativamente o denominavam — a *camarilha*, tendo à frente Aureliano Coutinho

e Paulo Barbosa, Mordomo da Casa Imperial, que gozou, nessa fase de nossa História, da mais ampla influência social, chegando, segundo dizem, a vetar nomes na ocasião da escolha de ministros.

O primeiro Gabinete nomeado por D. Pedro II depois da Maioridade, a 24 de julho de 1840, ficou assim constituído :

Império — Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva;

Justiça — Antônio Paulino Limpo de Abreu, futuro Visconde de Abaeté;

Estrangeiros — Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho, futuro Visconde de Sepetiba;

Fazenda — Martim Francisco de Andrada;

Marinha — Antônio Francisco de Paula Holanda Cavalcanti de Albuquerque, Visconde de Albuquerque;

Guerra — Francisco de Paula Cavalcanti de Albuquerque, futuro Barão e, depois, Visconde de Suassuna (5).

Os serviços públicos e as repartições do Estado dividiam-se nessa época pelos seis ministérios acima enumerados. Vejamos, de maneira sucinta, quais eram, então, êsses serviços e repartições, bem como a subordinação administrativa a que obedeciam.

A Secretaria de Estado dos Negócios do Império, de atribuições ainda fixadas pelas Côrtes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, a 18 e 23 de agosto de 1821, e criada a 3 de julho de 1822, sob a denominação de Negócios do Reino, foi reorganizada pela primeira vez por decreto de 30 de novembro de 1842. Na primeira fase do reinado de D. Pedro II, eram os seguintes os principais serviços, repartições, fundações e estabelecimentos que formavam a estrutura do Ministério do Império: Presidências das Províncias; Arquivo Público do Império; Museu Nacional; Academia Imperial de Belas Artes; Biblioteca Nacional e Pública da Côrte; Imperial Colégio de D. Pedro II; Jardim Botânico; Passeio Público da Côrte; Inspeção de Saúde do pôrto da Capital; Junta Central de Higiene Pública; Hospital do Lazareto de Juruçuba; Hospital Marítimo de Santa Isabel; Hospital dos Lázaros; Instituto Vacíni-

(4) EPITÁCIO PESSOA — *Mensagem* apresentada ao Congresso Nacional em 3 de maio de 1920.

(5) Aureliano Coutinho era o único ministro que não pertencia ao Partido Liberal, como, aliás, também não formava nas fileiras do Partido Conservador (N. do A.).

co do Império; Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro e da Bahia; Academia Imperial de Medicina; Academias de Ciências Jurídicas e Sociais de São Paulo e de Pernambuco; Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional; Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro; Correio Geral; Tribunal da Junta de Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação; Escolas Públicas, de primeiras letras, secundárias, agrícolas e industriais; Aula de Comércio da Côrte; Inspeção Geral das Obras Públicas; Comissão das Obras Públicas a bem da Sanidade; Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado; Diretoria do Censo Geral do Império; Comissão de Engenharia; Companhia Brasileira de Paquetes a Vapor; Repartição Geral das Terras Públicas; Inspetoria Geral dos Teatros Subvencionados; Repartição de Estatística do Império. A Secretaria de Estado dos Negócios do Império foi reformada em 1859, sendo dividida em uma Secção Central dirigida por um Secretário Geral, e as oito que se seguem: Negócios da Casa Imperial e Mercês; Administração Geral; Instrução Pública, Ciências, Letras e Belas-Artes; Saúde Pública; Estabelecimentos de Beneficência e Socorros Públicos; Agricultura, Comércio e Indústria; Obras Públicas, Correios e Navegação; Contabilidade e Arquivo. A Secretaria de Estado tinha nessa época 54 empregados (6).

Formavam a estrutura do Ministério da Justiça, na primeira fase do reinado de D. Pedro II, os seguintes principais serviços, repartições, fundações e estabelecimentos: Supremo Tribunal de Justiça; Tribunal de Relação da Côrte; Relações da Bahia, Pernambuco e Maranhão; Relação Eclesiástica, Bispado, Capela Imperial e Catedral do Rio de Janeiro; Justiça territorial; Ministério Público; Ofícios de Justiça; Tribunal dos Jurados; Tabeliães (7); Auditorias de Guerra e de Marinha; Polícia da Côrte; Guarda Municipal de Permanentes da Côrte; Guarda Nacional; Casa de Correção e Detenção, Cadeia do Aljube e demais prisões; Depósito Geral; Tribunal da Junta do Co-

(6) Êstes dados e os que da mesma natureza se seguirem foram colhidos na *História Administrativa do Brasil* de MAX FLEIUSS (N. do A.).

(7) No ano de 1844 havia na Côrte apenas 4 tabeliães, 44 escritórios de advogados e 89 consultórios de médicos. Mais ou menos na mesma época, contavam-se na cidade 12 tipografias, 10 livrarias, 2 bancos, 15 lojas de calçado, 85 de fazendas, 21 de ferragens, 19 de modas, 39 de armário e brinquedos, 9 leiloeiros, 33 padarias, 28 alfaiatarias, 13 barbeiros, 9 hotéis, 8 cabeleiros, 6 cafés, uma companhia de barcas e uma de vapores.

mércio, Agricultura, Fábricas e Navegação, nas capitais das províncias; Direção e Administração dos Telégrafos; Corpo Provisório de Bombeiros. A Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça criada em 1822, foi, por Decreto n.º 178-A, de 30 de maio de 1842, dada nova organização, em virtude da qual ficou ela dividida em três secções: a primeira concernente aos Negócios Eclesiásticos e Magistratura, a segunda à Contabilidade, Orçamento, Guarda Nacional e Corpo Municipal permanente e a terceira ao registro da Chancelaria, expedição dos decretos do Poder Moderador, Segurança Pública e Estatística Criminal. O pessoal administrativo dessa Secretaria era, então, composto de 24 empregados, assim distribuídos: um oficial-maior efetivo, três oficiais-maiores graduados, seis oficiais (8), um arquivista, seis amanuenses, um porteiro com dois ajudantes e quatro correios.

Não é possível encerrar o resumo das atividades do Ministério da Justiça sem mencionar a lei da reforma judiciária sancionada a 3 de dezembro de 1841, que deu novos moldes ao processo criminal brasileiro, estando ainda hoje em vigor muitas de suas disposições. "Durante 40 anos a lei de 3 de dezembro manterá a solidez do Império", disse Joaquim Nabuco.

O Código do Processo Criminal e o Código Commercial do Império, promulgado pela Lei n.º 556, de 25 de janeiro de 1850, são, só por si, capazes de recomendar à posteridade os homens que os elaboraram.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros não tinha, no início do segundo Império, como, aliás, ainda hoje não tem, o grande número de repartições subordinadas que caracteriza a organização administrativa no território nacional. As repartições diplomáticas e consulares disseminadas pelo exterior, a Comissão Mista Brasileira e Inglesa, a Comissão da Serra Leoa e a Secretaria de Estado formavam a estrutura do Ministério dos Negócios Estrangeiros em 1842, quando, por decreto de 26 de fevereiro, foi reformada a Secretaria de Estado. Por essa reforma, ficou ela dividida em quatro secções: à primeira cabiam os negócios das legações em Londres e Paris, das legações inglesa e francesa na Côrte e respectivos consulados no Brasil, na Inglaterra e na França; à segunda, os negócios das de-

(8) Note-se a semelhança com a forma de pirâmide adotada para as carreiras profissionais pela Lei n.º 284, de 1936.

mais legações e consulados, quer brasileiros na Europa, quer europeus no Brasil; à terceira, os negócios das legações e consulados brasileiros na América e americanos no Brasil, ou, ainda, estrangeiros à Europa e à América; à quarta, toda a correspondência com o Tesouro, legações e consulados em matéria de contabilidade, orçamento, escrituração de vencimentos e pagamentos. O pessoal da Secretaria de Estado se compunha de 26 empregados: um oficial-maior, que servia no gabinete, oito oficiais, um arquivista, cinco amanuenses efetivos e cinco praticantes sem vencimentos, um porteiro, um ajudante de porteiro e quatro correios.

O Ministério dos Negócios da Fazenda, criado em 1821, cujo primeiro titular, ainda no Brasil-Reino, foi D. Diogo de Menezes, Conde de Louzã, compunha-se, na época de que nos estamos ocupando, dos seguintes principais serviços, repartições, fundações e estabelecimentos: Tesouro Nacional; Tribunal do Tesouro; Alfândega; Caixa de Amortização, com uma filial na Bahia; Recebedoria do Município; Casa da Moeda; Tipografia Nacional; Comissão de Estatística e Mesas de Renda; Almoxarifado do Papel Selado; Oficinas de apólices, de estamperia e impressão do Tesouro; Loterias da Côrte; Juízo dos Feitos da Fazenda; Coletorias; Recebedorias, capatazias, etc., além da Secretaria de Estado.

O Tesouro Nacional, criado por decreto de 11 de março de 1808, sob a denominação de Erário Régio, tinha, como pessoal de categoria, à data de sua instalação, na antiga *Casa dos Contos*, à rua Direita, hoje 1.º de Março, um Presidente, um tesooureiro, um escrivão da Receita e três contadores gerais. Junto ao Erário Régio funcionava, então, o Conselho de Fazenda, que tinha como Presidente o Presidente do Erário, com o título de Ministro Assistente ao Despacho. O número dos funcionários do Tesouro era, em 1808, de 83; de 135, em 1831, e de 201, em 1850.

A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda foi reformada pelo Ministro Alves Branco a 19 de abril de 1844, atendendo ao clamor contra a falta de pessoal e exiguidade de vencimentos em face das crescentes responsabilidades do ministério. Nesse ano foi publicado, pela primeira vez, um serviço regular de tarifas. A 20 de novembro de 1850, o Ministro José Joaquim Rodrigues Tôrres, Visconde de Itaboraí, ultimou as transformações exigidas pelo desenvolvimento dos serviços dessa repartição. A reforma Itaboraí atendeu aos grandes

interesses administrativos e fiscais do Império e regulou a forma de nomeações, licenças e aposentadorias dos funcionários de Fazenda.

A Receita geral do Império para o exercício de 1840-1841 foi fixada em 17.700:000\$0, orçada a Despesa em 19.073:857\$815.

O Ministério dos Negócios da Marinha contava, no início do reinado de D. Pedro II, os seguintes principais serviços, repartições e estabelecimentos: Arsenal de Marinha; Intendência de Marinha; Tesouraria e Pagadoria; Contadoria; Almoxarifado; Auditoria Geral de Marinha; Academia de Marinha; Corpo de Armada Nacional e Imperial; Corpo de Artilharia da Marinha; Corpo de Saúde da Armada; Corpo de Imperiais Marinheiros; Observatório Astronômico; Hospital de Marinha da Côrte; Capitania do Pôrto; Quartel-General da Armada; Biblioteca da Marinha; Conselho Administrativo da Marinha; Conselho Naval; Conselho de Compras; Batalhão Naval; Faróis; Obras Civis e Militares; Capitania dos Portos nas províncias, etc., além da Secretaria de Estado, que foi reformada por decreto de 4 de janeiro de 1842, referendado pelo Marquês de Paranaguá. Essa Secretaria de Estado dividia-se em três secções: da Côrte, das Províncias e de Contabilidade e o respectivo pessoal administrativo se compunha de um oficial-maior, nove oficiais, seis amanuenses, um cartório, um ajudante, um contínuo e quatro correios.

No ano de 1840, o Corpo da Armada Nacional e Imperial era composto de 275 oficiais, assim distribuídos: um vice-almirante graduado, dois chefes de esquadra graduados, seis chefes de divisão efetivos, onze capitães-de-mar-e-guerra efetivos e um graduado, 21 capitães-de-fragata efetivos e um graduado, 58 capitães-tenentes efetivos e três graduados, 108 primeiros tenentes efetivos e cinco graduados, 56 segundos tenentes efetivos e dois graduados.

A força naval era formada então da nau *Pedro Segundo*, das fragatas *Campista* e *Príncipe Imperial*, de 4 corvetas, 10 escunas, 5 brigues-escunas, 2 brigues, um brigue-barca, 8 patachos, 5 barcas a vapor, uma barca, 32 canhoneiras, 2 *cutters*, um hiate e 23 lanchões. A tripulação total dessas unidades era de 3.856 homens. Por lei de 27 de agosto de 1840 as forças navais foram fixadas para o exercício seguinte em 2.500 praças e tantos navios de guerra quantos o govêrno entendesse armar.

O Ministério dos Negócios da Guerra, cuja Secretaria de Estado foi reformada por decreto de 26 de maio de 1841, referendado pelo Ministro José Clemente Pereira, dispunha, nessa época, dos seguintes principais serviços, repartições e estabelecimentos: Quartel General do Exército na Côrte; Estado-Maior General; Tribunal do Conselho Supremo Militar e de Justiça; Comandos das fortalezas, na Côrte; Pagadoria das tropas; Arquivo Militar; Auditorias de Guerra; Imperial Corpo de Engenheiros; Imperial Fábrica de Pólvora da Estrêla; Laboratório Pirotécnico do Campinho; Diretoria Geral das Obras Militares no município da Côrte; Imperial Observatório Astronômico; Repartição da Contabilidade da Guerra; Conselho Administrativo para as compras do Arsenal de Guerra da Côrte; Comissão da Planta da cidade do Rio de Janeiro; Corpo de Artífices da Côrte; Corpo de Saúde do Exército; Hospital Militar da guarnição da Côrte; Hospital Militar de convalescentes; Asilo de Inválidos da Côrte; Escola Militar de aplicação do Exército; Escola Central; Escola Preparatória, anexa à Escola Militar; Comissão de exame da legislação do Exército; Repartição Fiscal da Guerra; Repartição Eclesiástica, etc. O pessoal administrativo da Secretaria de Estado da Guerra era composto de um oficial-maior, nove oficiais, sendo um arquivista, seis amanuenses, um porteiro, dois ajudantes de porteiro e quatro correios. Os trabalhos da Secretaria se dividiam por três secções, funcionando anexa a Contadoria Geral da Guerra, com um contador, quatro escriturários, seis amanuenses, um porteiro-arquivista e um ajudante.

No ano de 1843 os quadros dos oficiais do Exército ficaram divididos em quatro classes: efetivos, agregados, avulsos e reformados. Pertenciam ao primeiro grupo aquêles que se achavam aptos para quaisquer serviços; ao segundo, aquêles que estivessem fora dos limites do quadro; ao terceiro,

aquêles que podiam ainda prestar serviços e não estivessem em idade de pedir reforma; e ao último, aquêles que atingiam essa idade. O nosso Exército tinha, então, um Marechal do Exército, quatro Tenentes-Generais, seis Marechais-de-Campo e 16 Brigadeiros. Pela citada lei de 27 de agosto de 1840, as fôrças de terra foram fixadas para o exercício seguinte em 15.000 praças em circunstâncias ordinárias e 18.000 em extraordinárias.

Essa, em linhas gerais, a estrutura administrativa existente no advento do reinado de D. Pedro II. Não seríamos, porém, fiéis à verdade se deixássemos de mencionar entre os órgãos enumerados o Conselho de Estado, que, no dizer de Joaquim Nabuco, "foi o crisol dos nossos estadistas e a arca da tradição do govêrno".

No ano de 1823 D. Pedro I instituíra já um Conselho de Estado que fôra suprimido pela lei constitucional de 12 de agosto de 1834, mantendo-se, entretanto, os honorários de seus membros.

A 23 de novembro de 1841 foi criado o novo Conselho de Estado, composto de 12 membros ordinários, além dos Ministros de Estado, que, quando não fôssem conselheiros, nêle tinham assento. O Conselho pleno funcionava presidido pelo Imperador. Quando se reunia por secções era presidido pelo Ministro de Estado, a que estivesse afeto o assunto da consulta.

Os conselheiros de Estado eram vitalícios mas podiam ser dispensados pelo Imperador por tempo indeterminado. Para o exercício do cargo eram indispensáveis as mesmas qualidades exigidas para o de senador. Além dos conselheiros ordinários, havia 12 extraordinários, que serviam no impedimento dos primeiros.

"Dessa corporação fizeram parte os nossos mais eminentes estadistas" (9).

(9) BARÃO DO RIO BRANCO, *op. cit.*, pág. 636.

Fundação Getúlio Vargas

Elaborado o projeto de Estatutos dessa entidade

A assinatura do Decreto-lei n.º 6.693, de 14 de julho de 1944 -- pelo qual foi o Presidente do D.A.S.P. autorizado a promover a criação de uma entidade que se proponha ao estudo e à di-

vilgação dos princípios e métodos da organização racional do trabalho e ao preparo de pessoal qualificado para a administração pública e privada -- causou excelente repercussão em todo o país. E' o