

ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA HISTÓRIA DO BRASIL INDEPENDENTE*

Frederico Lustosa da Costa**

O Brasil, sede da monarquia, é a antessala do Brasil Império.
Roberto Macedo

RESUMO

As comemorações pela passagem dos 200 anos da Independência do Brasil não têm tido o mesmo destaque das efemérides do centenário e do sesquicentenário, celebradas com grande pompa. Os poucos eventos programados para o ano de 2022 não procuraram destacar a história da construção do Estado nacional e da formação da administração pública brasileira e contribuir para a historiografia institucional. Este artigo constituiu uma pequena contribuição nesse sentido, oferecendo um brevíssimo panorama das transformações por que passaram o Estado e a administração pública brasileira nos anos iniciais de sua formação, demarcando as fases de administração da colônia, de um país membro do Reino Unido (Portugal, Brasil, Algarves) e do Brasil independente.

Palavras-chave: Estado; administração; história administrativa; bicentenário da independência do Brasil.

STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION IN THE HISTORY OF INDEPENDENT BRAZIL

ABSTRACT

The celebrations for the 200th anniversary of the Independence of Brazil have not had the same prominence as the centenary and sesquicentennial commemorations, celebrated with great splendor. The few events scheduled for the year 2022 did not intend to highlight the history of the construction of the national State and the formation of the Brazilian public administration and to contribute to the institutional historiography. This article constitutes a small contribution in this sense, offering a very brief overview of the transformations that the Brazilian State and public administration underwent in the early years of its formation, demarcating the phases of administration of the colony, of a member country of the United Kingdom (Portugal, Brazil and the Algarves) and of the independent Brazil.

Keywords: State; administration; administrative history; bicentennial of the Independence of Brazil

* Este artigo retoma, de forma mais resumida, argumentos expostos em Lustosa da Costa (2008).

** Doutor em Gestão pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE/IUL), Lisboa (Portugal) e Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAd) da Universidade Federal Fluminense/UFF, contato: fredlustosa@gmail.com.

ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA HISTORIA DEL BRASIL INDEPENDIENTE

RESUMEN

Las celebraciones por los 200 años de la Independencia de Brasil no han tenido el mismo protagonismo que las efemérides del centenario y sesquicentenario, celebradas con gran pompa. Los pocos eventos programados para el año 2022 no buscaron resaltar la historia de la construcción del Estado nacional y la formación de la administración pública brasileña y contribuir a la historiografía institucional. Este artículo constituye una pequeña contribución en ese sentido, ofreciendo un panorama muy breve de las transformaciones que el Estado brasileño y la administración pública sufrieron en los primeros años de su formación, demarcando las fases de la administración colonial, el Reino Unido y el Brasil independiente. Palabras clave: Estado; administración; historia administrativa; bicentenario de la independencia de Brasil.

1 INTRODUÇÃO

Em boa hora, a Escola Superior de Guerra resolve publicar uma edição especial de sua revista para marcar a passagem dos 200 anos da Independência do Brasil. Nestes tempos sombrios, têm sido raras as iniciativas de instituições de ensino e pesquisa e de historiadores para organizar eventos e publicações que coloquem em primeiro plano a constituição da nação soberana e de sua sociedade política. Mesmo as comemorações oficiais estão praticamente restritas a uma exposição sobre o Centenário da Independência no Museu Histórico Nacional¹, de maio a dezembro de 2022, a um seminário de maior porte promovido pela Câmara dos Deputados², no final do mês de junho, e à reinauguração do Museu do Ipiranga (Museu Paulista da Universidade de São Paulo), em setembro.

Todas as efemérides guardam controvérsias quanto à cronologia e à exatidão dos fatos, mas sempre ensinam reflexões úteis sobre a história do país e sua realidade contemporânea. Em 1922, houve celebrações de maior envergadura, a começar pela grandiosa Exposição Internacional do Centenário da Independência, que mudou a fisionomia do Rio de Janeiro (MOTTA, 1992) e contou com a presença de 20 chefes de Estado. Além disso, embora sem vinculação direta com essa data nacional, a Semana de Arte Moderna, com todas as suas contradições, é um marco na afirmação da brasilidade, da emergência de uma cultura sincrética nascida da “antropofagia” modernista.

Em 1972, o governo militar fez questão de destacar a efeméride do sesquicentenário, em tons ufanistas, com exposições, torneios esportivos, eventos,

1 (MUSEU HISTÓRICO NACIONAL, 2022)

2 (BRASIL, 2022)

publicações, jingles, canções e propagandas amplamente veiculadas, comemorações que culminaram com o traslado dos restos mortais do Imperador Dom Pedro I e da imperatriz-consorte Dona Leopoldina para o mausoléu do Museu do Ipiranga. Do ponto de vista da produção intelectual e, sobretudo, historiográfica, o período também deixou registros importantes, a começar pelos 17 volumes da Biblioteca do Sesquicentenário, publicada pelo Governo Federal em parceria com o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) (SOSNOSKY, 2013). Nos anos seguintes, as duas comemorações deixaram atrás de si vasta bibliografia sobre as festas e sobre a própria independência.

Em 2008, durante a comemoração da transferência da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro, houve uma tentativa de antecipar a discussão sobre a formação do Estado nacional e o reaparelhamento da administração colonial para a constituição de um aparato capaz de afirmar a soberania e impor-se como autoridade legítima sobre o imenso território brasileiro (LUSTOSA DA COSTA, 2008; LUSTOSA DA COSTA; O'DONNELL, MENDES, 2009; LUSTOSA DA COSTA, ZAMOT, 2010).

Essas últimas iniciativas constituíram um embrião de pequeno movimento de resgate da tradição de estudos históricos no campo da administração pública, levando à realização de outros eventos, à edição de novas publicações e ao estabelecimento de seminários temáticos e temas permanentes em eventos como Encontro Nacional da ANAPAD (ENANPAD), o Encontro Nacional de Governo e Administração Pública (ENAPG, também da ANAPAD) e o Encontro Brasileiro de Administração Pública (EBAP) (LUSTOSA DA COSTA; MARINHO LUSTOSA DA COSTA, 2016).

Este texto vem acrescentar um pequeno tijolo a essa construção e contribuir para que data tão importante da história do Brasil, o bicentenário da Independência, não passe em branco. Ele representa um registro histórico em duas fases. Primeiro, trata-se de uma pequena nota sobre as grandes transformações que aconteceram na administração pública naqueles momentos tumultuosos que marcam a passagem da modesta superintendência colonial – distante, precária e quase impotente – ao aparato de um Estado nacional, primeiro português, e, em seguida, brasileiro, mais próximo dos objetos administrados, controlável e, supostamente, mais eficaz. Segundo, constitui a retomada do projeto de uma nova história da administração pública brasileira, incorporando novos temas aos propostos em iniciativas anteriores (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

Assim, este trabalho apresenta, no capítulo que se segue, uma breve descrição da administração colonial; uma discussão sobre a constituição do aparato estatal constituído a partir da transferência da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro; e, ainda, na mesma parte, registram-se, de maneira breve, as principais mudanças introduzidas na administração do novo Império durante o primeiro reinado.

As considerações finais resumem os achados assinalados e trazem novas perspectivas de pesquisa no campo da história da administração pública.

2 TRÊS MOMENTOS NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO NACIONAL

Esta parte do texto expõe, de forma breve, como a transferência da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro e a diferenciação da administração colonial permitiram a legitimação de uma elite econômica local – a “burguesia” nacional (FERNANDES, 1976), a emergência de um espaço público ampliado na ex-colônia – a “opinião pública” (LUSTOSA, 2000) e a relativa autonomização da elite burocrático-patrimonial (CÂNDIDO, 2017), favorecendo a constituição do aparato administrativo que ensejou a formação de um Estado nacional nos trópicos e fortalecendo a presença do poder público, a soberania luso-brasileira e a corporificação do aparato burocrático nacional.

2.1 ADMINISTRAÇÃO COLONIAL

Não obstante a importância da transferência da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro, em 1808, para a construção do Estado Nacional, não se pode dizer que nada existisse no país em termos de aparato institucional e administrativo. Havia no Brasil uma ampla, complexa e ramificada administração. Apesar da abrangência das atribuições e do grande número de cargos e instâncias, a administração da Colônia, do ponto de vista funcional, pouco se diferenciava internamente (PRADO JÚNIOR, 1979). Existia um emaranhado de ordenamentos, encargos, atribuições, circunscrições, disposições particulares e missões extraordinárias que não apresentavam uniformidade em termos de divisão de trabalho e hierarquia. Nesse cipoal legislativo, instituía-se em, determinado um lugar, funções que não existiam em outros; competências eram conferidas a um servidor quando já pertenciam a terceiros; subordinações diretas subvertiam a hierarquia e minavam a autoridade.

A administração colonial estava organizada em quatro níveis – as instituições metropolitanas (Coroa portuguesa), a administração central (Governo Geral), a administração regional (capitanias) e a administração local (câmaras das cidades e vilas). Essa estrutura tinha em seu topo, no nível metropolitano, o Conselho Ultramarino, subordinado ao Secretário de Estado dos Negócios da Marinha e Territórios Ultramarinos, que se ocupava de quase todos os aspectos da vida das colônias, deixando a cargo da Mesa de Consciência e Ordens os assuntos eclesiásticos.

Na sua organização territorial, o Brasil estava dividido em capitanias, que constituíam as maiores unidades administrativas da Colônia. Seu território era dividido em comarcas e estas se compunham de termos sediados nas cidades ou vilas. Os termos eram formados por freguesias que coincidiam com as paróquias da circunscrição eclesiástica. Finalmente, as freguesias dividiam-se em bairros, cuja jurisdição era bastante imprecisa (PRADO JÚNIOR, 1979, p. 306).

Em 1549, com o fracasso da administração privada da maioria das capitâneas hereditárias, a Coroa portuguesa assumiu diretamente o seu controle e preocupou-se em instituir uma administração central para se ocupar das prementes questões de defesa contra os ataques dos invasores e dos índios mais belicosos. Foi assim que constituiu o Governo Geral, com sede na Bahia, e, a partir de 1773, já no Rio de Janeiro, viria a se constituir no vice-reino. O vice-rei tinha maior proeminência sobre os demais governadores, mas seu poder era limitado. A maior autoridade da capitania era o governador ou capitão-general ou ainda capitão-mor. No Rio de Janeiro, o governador também era chamado de vice-rei. As capitâneas eram divididas em gerais³ e subalternas⁴. Os governadores das primeiras exerciam atribuições semelhantes a do vice-rei, chegando alguns a reivindicar tratamento de vice-rei. A autoridade do governador era, sobretudo, militar, mas sua jurisdição abarcava toda a administração.

Arno e Maria José Wehling (1999) retomam a síntese histórica de Caio Prado Júnior para apontar como principais características da administração colonial até a centralização, a ausência de diferenciação (de funções), o mimetismo, a profusão e minudência das normas, o formalismo e a morosidade. Apesar de certo anacronismo dessas categorizações, os autores reconhecem que essas “disfunções” decorriam, em grande medida, da transplantação para a Colônia de instituições existentes na Metrópole e do vazio de autoridade (e de obediência) no imenso território “brasileiro”.

Mas ao longo de três séculos desde o *achamento* do Brasil, houve um gradual processo de racionalização do governo colonial. A partir do século XVIII, na administração pombalina, viu-se substituir, pouco a pouco, o empirismo paternalista do absolutismo tradicional pelo racionalismo típico do despotismo esclarecido. Essa mudança se expressava principalmente nos métodos e processos de trabalho que davam lugar à emergência de uma incipiente burocracia.

2.2 BRASIL, SEDE DA MONARQUIA

Se, até 1808, existiu no Brasil e, sobretudo, na sede do Governo Geral (vice-reino) uma administração colonial relativamente aparelhada, foi a transferência da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro e, mais tarde, a formação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, com a instalação de sua sede na antiga colônia, que tornaram irreversível a constituição de um novo Estado nacional. Todo um aparato burocrático, transplantado de Lisboa ou formado aqui em paralelo à antiga administração metropolitana, teve que ser estruturado para que a soberania se

3 Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo, Pará, Maranhão, Goiás e Mato Grosso.

4 São José do Rio Negro, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Espírito Santo, Rio Grande de São Pedro e Santa Catarina. As capitâneas do Ceará e da Paraíba tornaram-se autônomas em 1799 e do Rio Grande de São Pedro em 1802.

afirmasse, o Estado se constituísse e se projetasse sobre o território, e o governo pudesse tomar decisões, ditar políticas e agir.

Muitos historiadores acreditam que a mudança da Família Real portuguesa para o Brasil se deu de forma atabalhoada. Com efeito, até o último instante, o Príncipe Regente hesitou em partir diante da remota possibilidade de os franceses aceitarem mais um suborno. Só se decidiu quando as tropas do General Junot já se encontravam em solo português, às portas de Lisboa. A barafunda apresentada em alguns dos relatos da partida para a longa travessia não é condizente o necessário planejamento que a inédita mudança de uma corte para outro continente deveria merecer (WILCKEN, 2005, p. 35-38). Como assegurava Calógeras (1980):

Todo o acervo administrativo estava a bordo: arquivos, documentos e papéis de governo, e de tal maneira arranjados que, ao desembarcar no Rio de Janeiro, nenhuma falta ou dificuldade especial se fez sentir, e a faina de dirigir a monarquia continuou no Novo Continente tão normalmente como se estivera o regente em Lisboa (p. 59).

D. João VI chegou ao Rio de Janeiro com um governo formado por apenas três ministros – o do Reino ou dos Negócios do Reino, cujo titular atuava também como ministro assistente ao Despacho do Gabinete e como Presidente do Erário Real; o da Guerra e Estrangeiros (ou dos Negócios da Guerra e Estrangeiros) e da Marinha (ou dos Negócios da Marinha) e o dos Domínios Ultramarinos. Quer dizer, três ministros para seis pastas.

A inversão metropolitana exigiu a constituição de uma série de organismos que existiam na antiga sede do Reino, alguns dos quais não tão necessários quanto outros que aqui se fazia urgente estabelecer. O governo que aqui se constituiu foi organizado de acordo com o Almanaque de Lisboa, oferecendo espaço para a criação de cargos e honrarias para tantos que haviam concordado em se mudar para o Rio de Janeiro a serviço de Sua Alteza Real. Desde logo, foram criados o Desembargo do Paço, o Conselho de Fazenda (e o Erário Real) e a Junta de Comércio, Agricultura Fábricas e Navegação do Brasil, sendo que, segundo Hipólito da Costa, o país precisava de “um conselho de minas, de uma inspeção para abertura de estradas, uma redação de mapas, um exame da navegação dos rios” (VINHOSA, 1984, p. 167).

Mas o Governo logo se dispôs a criar outras instituições úteis e necessárias, como o a Academia de Marinha e a Academia de Artilharia e Fortificações, o Arquivo Militar, a Tipografia Régia e a Gazeta do Rio de Janeiro, a Fábrica de Pólvora, o Jardim Botânico e o Museu Real, a Biblioteca Nacional, a Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios e a Academia de Belas Artes, o Banco do Brasil e os estabelecimentos ferríferos de Ipanema. Em pouco tempo, foram surgindo

muitas organizações e inovações institucionais, jurídicas e administrativas que tiveram amplo impacto na vida econômica, social, política e cultural do Brasil. São criações de toda ordem – leis, cidades, indústrias, estradas, edificações, leis, impostos, cadeias, festas e costumes que se vieram introduzir no pacato cotidiano da antiga Colônia.

A transferência da Corte e, mais tarde, a elevação do Brasil à parte integrante do Reino Unido de Portugal constituíram as bases do Estado nacional, com todo o aparato necessário à afirmação da soberania e ao funcionamento do autogoverno. A elevação à condição de corte de um império transcontinental fez da nova administração brasileira, agora devidamente aparelhada, a expressão do poder de um Estado nacional que jamais poderia voltar a constituir-se em mera subsidiária de uma Metrópole de além-mar. Tal foi o que de fato se verificou.

2.3 ADMINISTRAÇÃO DO BRASIL INDEPENDENTE

A derrocada de Napoleão I provocou a reorganização geopolítica da Europa e uma mudança no perfil das monarquias do Continente. Com as agitações dos liberais no Porto, D. João VI teve que retornar a Portugal e reassumir o controle político da Metrópole em 1821. O príncipe herdeiro permaneceu no Brasil, na condição de regente desta parte do Reino, governando com todo o aparato administrativo instalado pelo Rei. Com a partida dos antigos titulares, D Pedro I nomeou seu próprio ministério. O Ministério do Reino absorveu a pasta dos Negócios Estrangeiros que antes estava anexa à pasta da Secretaria da Guerra. Com maior autoridade política do país, o príncipe regente colocava-se no centro das disputas políticas locais e no contraponto dos interesses da Metrópole.

As propostas em discussão nas Cortes portuguesas apontavam para a retomada da condição colonial do Brasil e para a exigência do retorno do príncipe-herdeiro a Lisboa, o que acabou por colocaram-no em oposição aos interesses da Metrópole, ensejando a mobilização da população local e a realização de uma sequência de atos políticos de peso que culminaram com a Independência, pouco mais de um ano depois da partida de D. João VI. Após receber uma carta de Dona Leopoldina, informando sobre a reunião do Conselho de Estado que presidira, D. Pedro I proclamou a Independência às margens do Ipiranga, em sete de setembro de 1822. Instituiu o governo do Brasil, valendo-se do aparato administrativo da regência do Reino Unido que se rompia. Seguiu-se uma série de peripécias relacionadas com a constituição (política) do governo, o enfrentamento das resistências à Independência, a convocação, instalação, atuação e dissolução da Assembleia Constituinte e a outorga da Constituição de 1824.

Dissolvida a Assembleia Constituinte, o governante do Brasil independente criou um Conselho de Estado e a ele encomendou a redação da Carta que

outorgou ao País em 25 de março de 1824. Apesar do vício de origem, era uma carta liberal, melhor do que o projeto que estava em discussão na Constituinte. Bastante detalhada, a Constituição estava em dia com os princípios democráticos emergentes. A primeira constituição do Brasil mantinha a Monarquia, a dinastia da Casa de Orleans e Bragança e D. Pedro I como Imperador e defensor perpétuo do Brasil. Constituíam um Estado Unitário e centralizador cujo território era dividido em províncias, que substituíam as antigas capitanias.

Os poderes políticos eram em número de quatro – legislativo, moderador, executivo e judicial. Cada província era dirigida por um Presidente nomeado pelo Imperador, que tomava posse perante a Câmara de sua capital. Em cada uma delas havia também um conselho geral, cujos membros eram eleitos juntamente com a representação nacional. O Monarca exercia o poder moderador, com o apoio do Conselho de Estado, órgão de caráter consultivo, e, ao mesmo tempo, o poder executivo, auxiliado pelos seus ministros de Estado. O poder legislativo era exercido pela Assembleia Geral, formada pela Câmara dos Deputados e pela Câmara dos Senadores ou Senado do Império. O poder judicial era exercido pelos juizes de direito e pelos juizes de paz, para as tentativas de conciliação prévias a qualquer processo. Na capital do Império e nas Províncias havia um Supremo Tribunal de Justiça, composto de juizes letrados tirados das Relações. A organização dos municípios não mudou de forma significativa, tendo as Câmaras o mesmo papel que exerciam na Colônia.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse pequeno relato das transformações pelos quais passaram a administração e o Estado nascente na antiga colônia portuguesa na América do Sul num período de menos de 15 anos dá conta da necessidade e da importância de aprofundamento do estudo da história institucional do Brasil.

Com efeito, é quase impossível entender o papel do Estado moderno e suas mudanças mais recentes sem tentar reconstruir os processos de formação e diferenciação histórica das instituições políticas, do ordenamento jurídico e do aparato administrativo que lhe corporificam. Essa reconstrução passa não só pelo reconhecimento dos fatos, processos, atores e estruturas, mas também pelo resgate das narrativas, análises e sistematizações históricas que, ao valorizarem ou negligenciarem determinados aspectos da realidade, constroem nossas representações coletivas.

Trata-se de produzir uma nova história da administração pública sustentada em bases conceituais e metodológicas que levem em conta os avanços da historiografia contemporânea, superando definitivamente as fragilidades da história “*événementielle*”, vale de dizer, orientada para o relato de atos e fatos dos “grandes homens” (LUSTOSA DA COSTA; LUSTOSA DA COSTA, 2016).

Alguns avanços nessa direção já foram alcançados, conforme assinalado na introdução deste artigo. Mas a celebração dos duzentos anos da Independência do Brasil é uma oportunidade que não pode ser negligenciada. Que os eventos que ainda estão sendo realizados e publicações como esta contribuam para enriquecer o campo dos estudos históricos na área da administração pública e a bibliografia sobre o Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Câmara promove de 28 a 30 de junho seminário sobre os 200 anos da Independência do Brasil*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/assessoria-de-imprensa/886208-camara-promove-de-28-a-30-de-junho-seminario-sobre-os-200-anos-da-independencia-do-brasil/>. Acesso em: 2 ago. 2022.

CALÓGERAS, J. Pandiá. *Formação histórica do Brasil*, São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

CÂNDIDO, Antônio. *Um funcionário da Monarquia*. São Paulo: Ouro sobre Azul, 2017.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

LUSTOSA, Isabel. *Insultos impressos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reforma. *Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro, 42(5): 829-74, set/out, 2008.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico; O'DONNELL, Júlia; MENDES, Pedro Barbosa. 1808-2008 – Por uma nova história da administração pública brasileira. *Revista do IHGB*, Rio de Janeiro, a. 170 (443): 287-312, abr./jun. 2009.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Preâmbulo a uma nova história da administração pública brasileira. In LUSTOSA DA COSTA, Frederico; ZAMOT, Fuad. *Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico; LUSTOSA DA COSTA, Elza Marinho. Nova história da Administração Pública; pressupostos teóricos e fontes alternativas. *Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro 50(2):215-236, mar./abr. 2016.

MACEDO, Roberto. *História administrativa do Brasil*. Brasília, DF: DASP, 1964.

MOTTA, Marly Silva da. *A nação faz cem anos: a questão nacional no centenário da independência*. Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC, 1992.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Braziliense, 1979.

SOSNOSKY, Thaisy. *História e memória: Biblioteca do Sesquicentenário da Independência do Brasil (1972)*. Dissertação de Mestrado em História defendida junto à Universidade Federal de Goiás. Goiânia, UFG, 2013.

WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José C. M. *Formação do Brasil Colonial*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

WILCKEN, Patrick. *Império à deriva*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.