

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

AMANDA MAMBELI LOPES

**PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA NA FORMAÇÃO DO ESTADO IMPERIAL
BRASILEIRO: A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA DE 1831**

Varginha/MG
2018

AMANDA MAMBELI LOPES

**PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA NA FORMAÇÃO DO ESTADO IMPERIAL
BRASILEIRO: A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA DE 1831**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.
Orientador: Prof. Dr. Bruno Aidar.

Varginha/MG
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas
Biblioteca *campus* Varginha

L864p Lopes, Amanda Mambeli.

Patrimonialismo e burocracia na formação do Estado imperial brasileiro : a reforma da administração pública fazendária de 1831 / Amanda Mambeli Lopes. - Varginha, MG, 2018.

104 f. : il. -

Orientador: Bruno Aidar Costa.

Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2018.

Bibliografia.

1. História - Brasil. 2. Administração pública - História. 3. Burocracia. I. Costa, Bruno Aidar. II. Título.

CDD – 981.04

Ficha Catalográfica elaborada por Natália Maria Leal Santos
Bibliotecária-Documentalista CRB6/2734

AMANDA MAMBELI LOPES

**PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA NA FORMAÇÃO DO ESTADO
IMPERIAL BRASILEIRO: A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO
FAZENDÁRIA DE 1831**

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova a dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Aprovada em: 21/06/2018

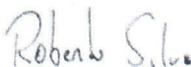
Prof. Dr. Bruno Aidar

Instituição: Universidade Federal de Alfenas.

Assinatura: 

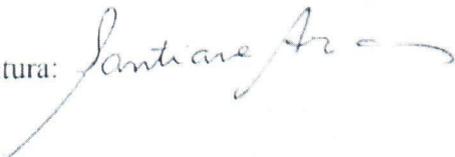
Prof. Dr. Roberto Pereira Silva.

Instituição: Universidade Federal de Alfenas.

Assinatura:  Roberto Silva

Profa. Dra. Santiane Arias.

Instituição: Universidade Federal de Alfenas.

Assinatura:  Santiane Arias

Dedico este trabalho aos meus pais queridos, José Manoel e Márcia e; ao meu irmão André; que dignamente me apresentaram a importância da família e ao caminho da honestidade e persistência.

Ao Prof. Dr. Bruno, o meu reconhecimento pela oportunidade de realizar esta pesquisa ao lado de alguém que transpira sabedoria.

RESUMO

A discussão sobre o caráter patrimonialista do Estado brasileiro é um tema recorrente nos estudos sobre a administração pública no país (CAMPANTE, 2003). Dessa forma, cumpre averiguar se no processo de formação do Estado brasileiro existiu ou não a construção de uma burocracia a partir das características patrimonialistas de origem colonial. Os impasses enfrentados após a independência são essenciais para compreender as relações constitutivas entre Estado e sociedade, bem como os vínculos entre a esfera pública e a esfera privada. Assim, as diferentes interpretações sobre a Administração Pública no período Imperial, especialmente as análises clássicas de Raymundo Faoro e José Murilo de Carvalho, são contribuições importantes para essa discussão. Nesse sentido, o objetivo geral da dissertação é sistematizar as leituras sobre a formação da burocracia no período Imperial, com a interpretação de autores clássicos e os mais recentes sobre o tema. Para tanto, a mesma foi dividida em duas partes: a primeira, para tratar o patrimonialismo e burocracia nas interpretações do Estado Imperial, com a utilização dos autores como Carvalho (2008), Faoro (2001) e Uricoechea (1978); a segunda parte, mais específica, procura compreender a natureza patrimonialista ou burocrática da administração fazendária Imperial utilizando bibliografia sobre o tema (AIDAR, 2016; BARCELOS, 2014; BUESCU, 1984), como também, um estudo sobre os relatórios do Ministério da Fazenda de 1830 a 1850. Portanto, pode-se concluir que existiu um ‘projeto’ de burocracia no período Imperial brasileiro, mas com uma série de limitações, como a insuficiente quantidade de funcionários nas repartições da Fazenda, baixa remuneração dos cargos, a não prestação e publicidade das contas públicas, bem como atrasos na escrituração das receitas e despesas do Império. Assim, o processo de formação do Estado Imperial foi uma tentativa de implementar o modelo racional burocrático, porém permeado de limitações e elementos patrimonialistas que permitem evidenciar este processo de construção, conforme Uricoechea (1978), de “burocratização do patrimonialismo”.

Palavras-chave: Administração Pública. Formação do Estado Brasileiro. Estado e Sociedade.

ABSTRACT

The discussion about the patrimonial character of the Brazilian State is a recurrent theme in the studies on the public administration in the country (CAMPANTE, 2003). In this way, it is necessary to investigate whether or not the construction of a bureaucracy from the patrimonialist characteristics of colonial origin existed or not. The impasses faced after independence are essential to understand the constitutive relations between State and society, as well as the links between the public sphere and the private sphere. Thus, the different interpretations of public administration in the imperial period, especially the classic analyzes of Raymond Faoro and José Murilo de Carvalho, are important contributions to this discussion. In this sense, the general objective of the dissertation is to systematize the readings on the formation of the bureaucracy in the Imperial period, with the interpretation of classic authors and the most recent ones on the subject. For that, it was divided into two parts: the first, to deal with patrimonialism and bureaucracy in the interpretations of the Imperial State, with the use of authors such as Carvalho (2008) and Faoro (2001); the second part, more specific, seeks to understand the patrimonial or bureaucratic nature of the Imperial hacienda administration using a bibliography on the subject (AIDAR, 2016; BARCELOS, 2014, BUESCU, 1984), as well as a study of the reports of the Ministry of Finance from 1830 to 1850. Therefore, it can be concluded that, there was a bureaucratic 'project' in the Brazilian Imperial period, but with a number of limitations, such as the insufficient number of employees in the Finance departments, low remuneration of positions, as well as delays in the accounting of revenues and expenditures of the Empire. Thus, the process of formation of the Imperial State was an attempt to implement the bureaucratic rational model, however permeated with limitations and patrimonial elements that allow evidence this process of construction, according to Uricoechea (1978), of "bureaucratization of patrimonialism".

Keywords: Public Administration. Formation of the Brazilian State. State and Society.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Síntese da hierarquização da colônia brasileira.....	16
Quadro 2- O funcionalismo público nas Tesourarias provinciais.....	64
Quadro 3- Sistematização da organização fazendária de 1831.....	73
Quadro 4- Sistematização da organização fazendária de 1850.....	81

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
PARTE I - PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA NAS INTERPRETAÇÕES SOBRE O ESTADO IMPERIAL BRASILEIRO	11
CAPÍTULO 1 – A INTERPRETAÇÃO PATRIMONIALISTA: RAYMUNDO FAORO	12
CAPÍTULO 2 – A INTERPRETAÇÃO DA BUROCRACIA: JOSÉ MURILO DE CARVALHO.....	27
2.1 COMENTÁRIO SOBRE A INTERPRETAÇÃO DE JOSÉ REINALDO DE LIMA LOPES.....	36
CAPÍTULO 3 - A BUROCRATIZAÇÃO DO PATRIMONIALISMO: FERNANDO URICOECHEA	38
CAPÍTULO 4 – O CONFLITO ENTRE BUROCRACIA E PATRIMONIALISMO: ANTONIO CANDIDO DE MELLO E SOUZA	45
PARTE II - ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA, BUROCRACIA IMPERIAL E PATRIMONIALISMO	51
CAPÍTULO 5 – A RECONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA NA FORMAÇÃO DO ESTADO IMPERIAL BRASILEIRO	52
5.1 A descrição de Fábio Campos Barcelos: A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e o Tesouro Nacional	52
5.2 A descrição de Mircea Buescu: Organização e Administração do Ministério da Fazenda do Império	61
5.3 A descrição de Bruno Aidar: A reforma do Tesouro Nacional e os liberais moderados	66
CAPÍTULO 6 - A REFORMA FAZENDÁRIA NOS RELATÓRIOS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA 1830-1850	72
6.1 Tesouro Público Nacional	72
6.2 Tesourarias Provinciais.....	82
6.3 Funcionários da Administração Fazendária	88
CONCLUSÃO	94
REFERÊNCIAS	101

INTRODUÇÃO

A administração do Estado brasileiro passou por diversas reformas ao longo de sua formação. Nesse sentido, o período do país independente traz aspectos importantes sobre a formação da administração pública, sobretudo, com relação aos aspectos de continuidade e ruptura com a herança colonial. Dentro dessa questão mais geral, a administração fazendária constitui um eixo central para abordar os problemas principais enfrentados pela geração da independência.

Dentre esses esforços, diversas interpretações de autores clássicos, como também, os mais recentes, auxiliam no entendimento dos fatos ocorridos no processo de construção do Estado. Dentre eles, pode-se citar Faoro (2001), Carvalho (2008) e Uricoechea (1978) e; a natureza patrimonialista ou burocrática da administração fazendária imperial que pode ser destacada por Aidar (2016), Barcelos (2014) e Buescu (1984), como também, o auxílio dos relatórios do Ministério da Fazenda de 1830 a 1850. De acordo com Hirano (1988, p. 162), o Estado passou por diversas nuances em seu período de formação, no sentido que uma estrutura de apropriação entre as ordens dominantes, passa a ser um “Estado de todas as ordens, isto é, da sociedade civil”. Dessa forma, a administração estatal que era mantida aos cuidados da Corte, como uma instituição de caráter privado, torna-se um Estado de caráter público em que as trocas são estabelecidas, desde “equivalentes, que socializa salários, interesses e o dinheiro”. Portanto, entre a miscelânea da interface pública e privada no processo de construção do Estado, cabe discutir o patrimonialismo e a burocracia neste período histórico ao longo deste trabalho.

O termo “patrimonialismo”, conforme Campante (2003) qualifica e conceitua um tipo específico de dominação. Desse modo, tal dominação está no sentido de fazer com que os dominados atuem, como se eles próprios fossem portadores dessa vontade, interiorizando em si o poder da obediência. Segundo Hirano (1988, p. 241) este modo de dominação pode ser explicado pelo Estado Absolutista, que foi transplantada no período Brasil-colônia. O problema que pode ser visto é que neste tipo de organização “os cargos e os poderes políticos são apropriados por associações ou camadas estamentalmente qualificadas, franqueando acessos às probabilidades lucrativas, que se associam àqueles poderes exclusivos, e resultando na apropriação monopolística” no modo de operar a gestão (HIRANO, 1988, p. 241).

Quanto à burocracia conforme já desenvolvido por Weber e demais autores, resgata uma forma voltada para a racionalização das atividades, em um plano legítimo racional

burocrático que realiza um esforço em propor medidas que podem reduzir os modos de apropriação privada, individual, dentro da esfera pública (WEBER, 1982). Sendo assim, o problema de pesquisa que norteia este ensaio envolve: existiu ou não a construção de uma burocracia a partir das características patrimonialistas de origem colonial; dessa forma, pode-se dizer que não há um consenso na literatura sobre o tema, sendo exercício aqui atribuído, o papel de desmistificar, esta questão a partir do confronto bibliográfico.

Diante disso, o objetivo geral deste esforço compreende em sistematizar as leituras sobre a formação da burocracia no período Imperial, tanto com os autores clássicos, como também com os autores mais recentes sobre o tema. Os objetivos específicos compreenderam em:

- a) discutir as interpretações patrimonialistas da formação do Estado brasileiro;
- b) discorrer sobre as interpretações burocráticas desde a herança colonial do Brasil;
- c) analisar os relatórios sobre as finanças públicas na administração fazendária brasileira no período Imperial.

Desse modo, esta pesquisa está delineada da seguinte forma; primeiramente apresentam-se as interpretações sobre o patrimonialismo e burocracia no Estado Imperial brasileiro e, logo em seguida, discute-se a burocracia na administração fazendária no Estado Imperial, ressaltando a Reforma de 1831 desde o seu projeto inicial, o centro Imperial e as partes do Império à Reforma de 1850, através do estudo dos relatórios do Ministério da Fazenda de 1830 a 1850, bem como, as suas consequências no âmbito governamental e social.

Portanto, espera-se que esta pesquisa contribua nos estudos no campo social e historiográfico, desmistificando aquilo que não é consenso, entre a trajetória histórica e política do país. Assim, pretende-se que este esforço auxilie também nos estudos sobre a formação do Estado Nacional, uma vez que discorre sobre as interfaces pública e privada desde a época Brasil colônia de Portugal ao período independente. Dessa forma, espera-se também, que esta pesquisa seja relevante nos estudos sobre a organização do Estado no período Imperial e amplie os conhecimentos sobre o sistema fazendário brasileiro que desde os primórdios é tido como um âmbito primordial no desenvolvimento do país, em relação à política financeira e monetária da Nação.

PARTE I

**PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA NAS INTERPRETAÇÕES SOBRE O
ESTADO IMPERIAL BRASILEIRO**

CAPÍTULO 1 – A INTERPRETAÇÃO PATRIMONIALISTA: RAYMUNDO FAORO

A discussão sobre o caráter patrimonialista do Estado brasileiro é um tema recorrente nos estudos sobre a administração pública no país (CAMPANTE, 2003). Os impasses enfrentados após a independência são essenciais para compreender as relações constitutivas entre Estado e sociedade, bem como os vínculos entre a esfera pública e a esfera privada. Assim, cabe nesta seção ressaltar a análise clássica de Faoro (2008), no que tange aos aspectos patrimonialistas trazidos pela herança colonial portuguesa.

Raymundo Faoro em sua obra “Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro” tenta desvendar o processo que desencadeou a formação de grupos específicos que tomaram conta do processo de decisão política no Brasil. A primeira edição da obra, em 1958, se apresentou como algo novo, por conta da forma que Faoro interpretava os fatos históricos que então eram conhecidos. Desta maneira, os escritos de Faoro promoveram mudanças significativas do pensamento sociopolítico brasileiro no século XX, pois foi uma obra que demonstrou, por um lado, o cuidado em analisar o processo de formação do Brasil por meio de um esquema de etapas quase deterministas, em que o passado feudalista de Portugal e do Brasil foi um mito que surgiu para adaptar a história ao pensamento marxista. Por outro lado, desvenda também, como foi formada a estrutura de dominação brasileira, trazida pelos moldes do desenvolvimento do Estado patrimonialista português, sendo assim, o foco desta seção¹.

O ‘jogo de interesses’ que poderia existir entre as classes e/ou das castas, eram superados por meio do ‘estamento’, a organização político-administrativa denominada por Faoro (2008), construída em uma sociedade como uma maneira de manter o controle e o poder. Na obra de Faoro (2008) fica perceptível que desde o Brasil como colônia de Portugal, Brasil Império à República, o estamento sempre existiu e se reinventou para continuar mantendo o controle da sociedade. O estamento burocrático, por sua vez, um grupo de interesses, contribuiu para perpetuar o poder nas mãos na camada elitista brasileira, em que dominava e controlava a sociedade.

O processo histórico de formação do Brasil carregou consigo a influência dos domínios do Estado português e foi constituído por meio de arranjos diretamente relacionados nos âmbitos econômico e sociopolítico. No setor econômico o Estado assume a função de operar e atuar, sabendo da existência dos interesses particulares dos grupos que o comandam,

¹ Segundo Faoro (2008), o sistema patrimonialista de dominação teria origem em Portugal, de modo que, através da colonização do Brasil, a metrópole teria transplantado aqui as suas raízes.

o estamento, segundo Faoro (2008). Nesse âmbito, “não há ‘regras do jogo’ estáveis na economia, pois elas atendem ao subjetivismo de quem detém o poder político.” (CAMPANTE, 2003, p. 153). Já no campo sociopolítico, percebe-se que a camada social é delimitada através da interação dos interesses econômicos, o estamento burocrático é definido como um estrato não econômico, em que a sua junção carrega os requisitos, subsidiariamente, “o social e o político.” (CAMPANTE, 2003, p. 153).

Uma sociedade formada por estamentos possui como característica, a existência da diferenciação social. Neste, a relação entre Estado e sociedade, se torna distante, com pouca interação entre os atores envolvidos. No entanto;

O estamento é uma camada organizada e definida politicamente por suas relações com o Estado, e, socialmente, por seu modus vivendi estilizado e exclusivista. Não se confunde com a burocracia: “burocrático” é uma qualificação, não a substância; o cargo burocrático é um veículo para a diferenciação social. E, por último, não é, adverte Faoro, uma “elite”, nos termos de Mosca, Pareto ou Michels, pois não é uma camada heterônoma e aberta, surgida da “composição patricio-plebéia” que operou nos países capitalistas a partir do século XIX. Ao contrário, é uma estrutura social autônoma e fechada, típica de um “Estado patricio”, em que não há uma circulação de baixo para cima. (CAMPANTE, 2003, p. 154).

Nesse sentido, o objeto de domínio do estamento é o “controle patrimonialista do Estado.” (CAMPANTE, 2003, p. 154). Sendo que o Estado assume a função centralizadora e autoritária, a favor dos interesses de uma pequena camada detentora de poder. Dessa forma, o patrimonialismo pode assumir intrinsecamente, o caráter personalista e clientelista dentro de uma sociedade (CAMPANTE, 2003). Dentro desta discussão, Weber (1982, p. 232) expõe que o patrimonialismo pode ser caracterizado como um poder político organizado por meio do poder arbitrário do rei e assim, legitimado pela tradição, em que as “relações através dos privilégios individuais e concessão de favores”, são facilmente reconhecidas nesse sistema.

Importante ressaltar aqui, a distinção entre o patrimonialismo enquanto sistema político com o patrimonialismo, como uma característica dominante em uma sociedade. Para Raymundo Faoro, o sistema político patrimonialista é aquele oriundo de arranjos político-institucionais característicos de outros povos. Nessa interpretação, Faoro (2008) considera o caso brasileiro como um sistema político patrimonialista por este, ter sido herdado pelos moldes da gestão portuguesa. Na oportunidade, o mencionado autor argumenta que o patrimonialismo em si, é um elemento trazido pelos colonizadores portugueses e espanhóis desde o período de descobrimento do território brasileiro. Já o patrimonialismo como traço dominante em uma sociedade na perspectiva de Faoro (2008) vai ao encontro à ideia de Max Weber, em que o patrimonialismo é colocado como uma forma específica de dominação

política tradicional, de forma que o Estado é administrado como patrimônio privado dos detentores de poder. Sendo assim, a esfera pública e privada forma a completa miscelânea em seu sentido, de modo que esses dois campos se interlaçam e se confundem entre si. Nessa junção, o privilégio para as camadas minoritárias no poder, se mostram claras no sistema político patrimonial.

O termo “patrimonialismo”, conforme Campante (2003, p. 153) corresponde a um substantivo que dá origem a um adjetivo, com a função de qualificar, pois o patrimonialismo qualifica e conceitua um tipo específico de dominação. Desse modo, tal dominação está no sentido de fazer com que os dominados atuem, como se eles próprios fossem portadores dessa vontade, interiorizando em si o poder da obediência. Assim, o patrimonialismo está sob a condição da prática de devoção extremamente pessoal, na relação de piedade, e obediência para com o seu soberano, manifestando também, no campo político (CAMPANTE, 2003; WEBER, 1982). Isso vai ao encontro da interpretação de Maria Sylvia de Carvalho Franco ao denotar que em uma sociedade que impera o conluio das vontades pessoais, fica evidente o porquê excluía os homens sem posse no processo de tomada de decisões. O patrimonialismo aparecia presente na área política, porém com uma nova linhagem, se apresentando na forma de interesses pessoais.

No entanto, Faoro (2008, p. 196-197) expôs em sua obra “Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro” aspectos que evidenciaram a influência da Coroa Portuguesa no território brasileiro, demonstrando as formas de organização administrativa como também, as formas de dominação e controle estabelecidas desde a época Brasil colônia. Segundo o mesmo autor, as funções de controle e poder da atividade econômica eram exclusivamente destinados aos reis, uma vez que esses, já detinham as funções de controle da “fazenda, guerra e justiça”, no período colonial. Eram os reis que também dominavam os cuidados da esfera pública, em que definia os cargos e nomeações das autoridades (FAORO, 2008, p. 196-197).

Segundo Faoro (2008, p. 197), o Estado era formado de acordo com o aumento do patrimônio do soberano, todo esse patrimônio se convertia no Estado, que por sua vez era composto por um estamento “cada vez mais burocrático”. O funcionário deveria seguir os mandos do rei, no que tange a função de gerir, controlar e despender assim como seu superior agia, pois assim este seria um bom funcionário e amigo do rei, porém quando esse não cumpre essas funções, adquire então, o seu maior inimigo (FAORO, 2008, p. 198). Percebe-se assim, que o soberano detinha o poder e controle de todas as atividades relacionadas ao Estado e que o funcionário estava apenas a sua margem, pronto para obedecer aos

ordenamentos da Sua Majestade (FAORO, 2008). Portanto, Faoro (2008, p. 198) dizia que “o funcionário será apenas a sombra real”.

Nesse sentido, pode-se observar que elementos de uma construção burocrática como a objetividade na prestação dos serviços, a impessoalidade na relação entre o súdito e o soberano, uma organização hierárquica, com os vínculos e atribuições de competência estabelecidas, estavam longe de serem encontrados nesse momento da história, conforme Faoro (2008, p. 198). Para o autor, era fácil compreender que esta época de colonização era de “manda quem pode e obedecem quem tem juízo”, tendo acesso para retificar o rei somente aqueles detentores de poder. Percebe-se um sistema conservador, centralizado na figura do rei, onde os cargos públicos eram estabelecidos por relações patrimonialistas, em que a sua ascensão pela competência era impossibilitada, permanecendo o Estado pré-liberal, que não permite a força dos direitos individuais (FAORO, 2008, p. 198).

De acordo com o mesmo autor, os funcionários públicos no período colonial, recebiam retribuições monetárias e os agentes públicos usufruíam de vantagens indiretas, como o ganho de títulos e patentes, que compensava o seu trabalho gratuito à corte portuguesa e, à população restava o pagamento de tributos e donativos ao Estado, que pouco beneficiava o país, pois todo o recurso direcionado ao Estado era entregue a Portugal (FAORO, 2008).

Entretanto, a fidelidade dos funcionários ao soberano aparece que como obrigatória a esses funcionários, pois mesmos que esses não enxerguem o domínio e o poder do rei sobre eles, existe o controle que os doma e os disciplinam conforme a vontade do rei, tornando os funcionários em colaboradores submissos à corte portuguesa no período colonial (FAORO, 2008). A função pública dominava o campo econômico na colônia, esse funcionalismo compreendia um “instrumento regalista da classe dominante”, o qual formava um “patriciado administrativo.” (FAORO, 2008, p. 201-202).

Em sentido amplo, a função pública ou cargo público, assim chamado por Faoro (2008, p. 202), por meio da comissão do rei, torna o indivíduo “portador de autoridade”, conferindo-lhe um cargo de nobreza “por um fenômeno de interpenetração inversa de valores”. No século XVI, a função pública era destinada ao nobre de sangue ou do cortesão concebido pelos ensinamentos da corte e a posse do cargo suscita cumprir o mando aristocrático aos súditos. Os critérios para chegar nesse cargo incluía ser “homem fidalgo, de limpo sangue”, e nos cargos na Câmara pedia que fossem “homens bons”, sendo estes os “nobres de linhagem, os senhores de terras e engenhos, a burocracia civil e militar, com a contínua agregação de burgueses comerciantes.” (FAORO, 2008, p. 202). Portanto, o cargo público para o referido autor é o caminho ou direção que atrai todas as classes e as afunda no

estamento, impedindo a ascensão social desses indivíduos, fazendo com que aquele nobre continue em seu posto de nobreza e o pobre, continuamente pobre. Dessa forma, Faoro (2008, p. 202) aponta que, a administração e o cargo público contribuíram para o estamento, de maneira a perpetuar, o contínuo poder e controle da corte portuguesa.

Nesta via, cabe salientar a forma como era composto o cenário político e administrativo da colônia e da metrópole no período Brasil colônia, para melhor identificar os aspectos patrimonialistas presentes desde a época. Segundo Faoro (2008, p. 204) a Administração do Estado da colônia obedecia “um esquema vertical”, em que se tinha a figura do i) rei, do ii) governador-geral, mais precisamente o vice-rei, iii) os capitães, espécie de líderes das capitanias e as autoridades municipais. Segundo o mesmo autor, esse simples esquema “dissimula a complexa, confusa e tumultuária realidade”.

Quadro 1 - Síntese da hierarquização da colônia brasileira



Fonte: Elaboração própria².

Segundo Faoro (2008, p. 204), os cargos de “governador-geral, chefe político e militar”, recebiam apoio do “ouvidor-geral e do provedor-mor”, que se responsabilizavam pela justiça e a fazenda. Já os “capitães-gerais e governadores e os capitães-mores” contavam com uma pequena corte e; os “os municípios, com seus vereadores e juízes, perdem-se no exercício de atribuições mal delimitadas”. Portanto, o mesmo autor expõe que a maioria dos envolvidos recorria à figura do rei e ao seu círculo de dependentes, não respeitando necessariamente os graus hierárquicos.

Importante salientar que o rei é a maior autoridade da organização política e administrativa no Brasil colonial, o qual possui o único poder de tomada de decisões. Tal poder lhe foi conferido devido aos direitos conquistados na “fixação do território e nos acontecimentos revolucionários do século XIV” (FAORO, 2008, p. 204). Portanto, Faoro (2008, p. 204-205) explica que;

Mas não há um rei absoluto e solitário nas suas decisões; ao seu lado se articula, limitando-lhe o arbítrio, uma armadura ministerial e, o que é mais importante,

² Baseado nos escritos de Faoro (2008).

uma construção colegiada, com órgão máximo à sua ilharga, estruturado, por ele presidido: o Conselho del Rei ou Conselho de Estado. (FAORO, 2008, p. 204-205).

Dessa forma, os colegiados (tribunais, mesas e conselhos) operavam de acordo com os ordenamentos do rei, sendo ali, todas as decisões a serem tomadas submetidas à aprovação da majestade. Faoro (2008, p. 207) dizia que esses colegiados se situavam “na fronteira, na areia movediça do tipo patrimonial de domínio para o burocrático, numa estrutura estamental.” Portanto, dentro dessa esfera de administração monocrática, centralizada na figura do rei, se afirma uma gestão baseada nos “privilégios da fidalguia, tradicional e legalmente mantidos, dos letrados e do clero”, conforme Faoro (2008, p. 207). Nesse sentido, o autor afirma que o grau de dependência dos colegiados está diretamente ligado aos privilégios dos seus integrantes.

Aos poucos e com o passar do tempo o poder do rei perante os colegiados foi se rompendo, abrindo espaço para que outros funcionários e agentes se responsabilizassem pelos assuntos brasileiros discutidos neles. Dessa maneira, permitiu-se que grande parte do setor privado intervissem nos assuntos relacionados entre a metrópole e a colônia, “que, desta sorte, usurpa funções públicas” (FAORO, 2008, p. 210). A consequência disso é o surgimento das “liberdades municipais”, em que se cria uma administração “sem lei e sem obediência, à margem do controle, inculcando ao setor público a discricção, a violência, o desrespeito ao direito” (FAORO, 2008, p. 210).

Privatismo e arbítrio se confundem numa conduta de burla à autoridade, perdida esta na ineficiência. Este descompasso cobrirá, por muitos séculos, o exercício privado de funções públicas e o exercício público de atribuições não legais. O déspota colonial e o potentado privado têm aí suas origens, origens que o tempo consolidará. (FAORO, 2008, p. 210).

Segundo Faoro (2008, p. 212), cabe aqui ressaltar sobre a administração colonial que formava no município, em que “será a vila a base da pirâmide de poder, na ordem vertical que parte do rei – vila administrada pela Câmara, ou Senado da Câmara”. Segundo o mesmo autor, o município possui um grau de dependência com a corte portuguesa, sendo obrigada a se submeter à administração centralizada da figura do soberano. Percebe-se neste momento a função autoritária do Estado, representada pela figura do rei.

Nesse contínuo, as Câmaras Municipais seguiam o princípio da eletividade, conforme Faoro (2008, p. 213), isto é, para compor os cargos de: juízes ordinários, vereador, procurador, tesoureiro e escrivão, deveriam ser eleitos e escolhidos pelo colégio eleitoral. Dessa forma, a Câmara era composta por juízes e vereadores, “os outros funcionários, eletivos

ou nomeados, incubem-se de funções pré-traçadas, sob o comando da ‘vereança ou vereação’, sem que possa discernir, nas atribuições das autoridades, funções separadas, no tocante à administração” (FAORO, 2008, p. 213).

O colégio eleitoral era composto pelos “homens bons e povo, chamado a Conselho”, conforme Faoro (2008, p. 213). Esses homens bons, assim denominados, se referiam as classes não nobres, especificamente a todos os indivíduos que herdaram a propriedade livre, sendo exigido também à naturalidade e a fixação na terra. Não entravam nessa denominação os “mecânicos operários, degredados, judeus e outros que pertenciam à classe dos peões” (FAORO, 2008, p. 214). Com o passar do tempo, Faoro (2008, p. 216) afirma que “as câmaras se convertem, depois de curto viço enganador, em simples executoras das ordens superiores. De ‘cabeça do povo’ descem, passo a passo, a passivo instrumento dos todopoderosos vice-reis, capitães-generais e capitães-mores”.

Segundo Faoro (2008, p. 216-219), a metrópole reforçava seu poder na colônia através de quatro figuras em sua gestão, sendo: “o juiz, o cobrador de tributos e rendas, o militar e o padre”. O aparato judiciário trouxe consigo os advogados que, para o referido autor, apenas contribuíram como mantenedores da administração centralizadora. As terras eram conquistadas pela autoridade portuguesa através da força armada, as quais ficam dependentes das “honras militares”, representando “o prolongamento da metrópole na colônia”.

O foral de Duarte Coelho (24 de setembro de 1534) e o Regimento de Tomé de Sousa (17 de dezembro de 1548) fixam as linhas do sistema militar que haveria de imperar na colônia. Nos dois documentos os moradores e povoadores sofrem a obrigação de servir em tempo de guerra, militarmente (FAORO, 2008, p. 219).

Os ‘militares’ eram por sua vez, considerados uma casta privilegiada, tendo o poder suficiente para desviar-se da justiça quando necessário e na imposição do pagamento de tributos aos “recalcitrantes” (FAORO, 2008, p. 223). Os militares eram em sua totalidade homens, com idade entre dezesseis e sessenta anos, os quais precisariam pertencer às “milícias ou às ordenações” (FAORO, 2008, p. 225). Portanto, “os milicianos moldaram a sociedade do interior, assegurando-lhe, com seu vínculo ao rei, a disciplina, a obediência e o respeito à hierarquia”, conforme Faoro (2008, p. 225).

Já a Igreja era responsabilizada a competência administrativa exercendo atividades como: registros de nascimento, o casamento e a morte. “A assistência social da colônia não encontrava outro remédio senão na Igreja, entregue ao seu cuidado o ensino.” (FAORO, 2008, p. 230). Ela conseguiu instaurar no Brasil, principalmente com o apoio dos jesuítas, uma sociedade conservadora pautada nos ordenamentos religiosos (FAORO, 2008).

Dessa forma, a consciência do ser humano sofria a todo o momento influências dos “censores, censores informais ligados ao padre e ao funcionário” (FAORO, 2008, p. 236). Enquanto a classe burguesa se exaltava de ações ilegítimas, sobretudo com a compra de cargos na colônia. Assim, fica evidente a presença do patrimonialismo, que acontece de forma estamental na colônia, em que Faoro (2008, p. 236) argumenta “o velho e tenaz patrimonialismo português desabrocha numa ordem estamental, cada vez mais burocrática no seu estilo e na sua dependência”. Nesse sentido, Faoro (2008) discute que a burocracia se constituía como um estamento e que assumia um papel dominante por intermédio do Estado, para dominar tanto a nação como as classes sociais.

O período colonial foi com o tempo sofrendo algumas mudanças, o senhor rural que passou esse período desempenhando a função de produzir açúcar, lavrar o ouro, cultivar o plantio da cana e tabaco, pastorar o gado, com também, as atividades burocráticas e paramilitares, converteu-se em senhor de rendas, sendo aquele dono de terra que assumia o domínio da produção da variedade de produtos. Percebe-se então, um momento de transição, sendo notável a influência da economia mundial (FAORO, 2008, p. 280).

No fim do século XVIII as mudanças foram ainda mais perceptíveis, com a crise que se instaurava revelou a completa transformação nas atividades econômicas. Houve um declínio nas exportações, não apenas pelo esgotamento das minas de ouro, mas também pela baixa nas exportações açúcar, não havia tido ainda essa significativa baixa dentre os dois séculos anteriores. Segundo Faoro (2008, p. 280), era notável essa baixa nas exportações, tanto que no ano de 1750, em uma população de 1.500.000 habitantes, se alcançava com as exportações de açúcar e ouro 4.300.000 libras esterlinas, enquanto em 1850, contando com mais que dobro da população, 3.300.000, alcançava com as exportações cerca de 3.500.000 libras esterlinas, bem abaixo ao comparar com os números obtidos nos anos anteriores. O período mais baixo foi no último quartel do século XVIII. A mudança viria acontecer, no século XIX, com o cultivo e plantio do café, no sul do Brasil.

A prosperidade do café em terras brasileiras foi um marco importante para a economia do país, pois foi a partir disso, que surgiu as novas ‘condições do Brasil’, por meio da exportação. Importante ressaltar que, até o momento o Brasil apenas importava produtos de outros países, como o “arroz da Índia, o bacalhau da Noruega, a manteiga da França” entre outros, para a interna comercialização (FAORO, 2008, p. 281). Dessa forma, a exportação do café contribuiu para que a economia brasileira prosperasse.

Conforme Faoro (2008) as mudanças no âmbito econômico eram evidentes, tanto que o autor argumenta que os viajantes no século XIX puderam notar o crescimento das fazendas

próximas ao estado do Rio de Janeiro se transformar em grandes propriedades. Com esse crescimento, somado com a ideologia liberalista que dominava a Europa na época contribuiu para a vinda da corte portuguesa para o Brasil, no século XIX.

Acreditavam que um rei responsável pelas tomadas de decisão poderia melhor administrar os negócios brasileiros, pois “um rei absoluto realiza, preside, tutela a nação em emergência, podendo, repelindo e absorvendo o impulso liberal, associado à fazenda e às unidades locais de poder.” (FAORO, 2008, p. 283). Dessa forma, o sistema funcionava basicamente com os fazendeiros preocupados em diminuir o poder do rei, na intenção de aumentar ainda mais o seu próprio, deixando à margem a participação da camada pobre nos processos de tomada de decisão. Assim, o cenário no começo do século XIX no Brasil era de isolamento e de menor dependência, em relação à comercialização com exterior, o país já realizava exportação de produtos, a priori, a cana de açúcar e o café.

Com a transmigração da corte portuguesa, o Brasil teria a formação de um novo império e Portugal, permaneceria uma regência. Logo que a corte se instalou, a primeira consequência foi fechar a comercialização com a metrópole, restando para a monarquia apenas a importação de produtos e aquisição do necessário para a sua subsistência. Como a corte transmigrou em 8 de março de 1808 no Rio de Janeiro, ocasionou neste, um novo centro de poder. Para aniquilar o distanciamento geográfico, a população brasileira começou a se aproximar desse polo, fazendo com que a capital dobrasse a quantidade populacional em um curto período de tempo, ficando entre as maiores cidades do mundo (FAORO, 2008, p. 286).

A corte portuguesa com todo o seu poder, aglutinava a população mais pobre, essa, em busca de empregos para garantir a sua sobrevivência, diante de um sistema dominador, que reunia no mesmo lugar, os dominadores e dominados. Portanto, o objetivo da monarquia nesse momento era bastante preciso: criar um Estado colocando em prática às ideologias liberais, suscitadas no receituário americano para atingir o desenvolvimento econômico (FAORO, 2008, p. 287).

O sistema monocrático a ser instalado no Brasil desde então, se concentrou no soberano e nos seus três ministros, seguindo os pressupostos absolutistas advindos do sistema de Portugal. Portanto, a organização administrativa era composta, conforme Faoro (2008, p. 290) pelo “Conselho de Estado, da Mesa de Consciência e Ordens, do Conselho da Fazenda, da Junta do Comércio, da Intendência Geral de Polícia e a Casa de Suplicação”. Com esse cenário, a economia foi se transformando e se modernizando ao longo do tempo, uma vez que as fronteiras com o colonialismo haviam sido finalizadas. A abertura dos portos para a

comercialização e a introdução da Indústria no Brasil, contribuiu para que essa mudança ocorresse.

A corte Portuguesa, desprendida da metrópole, se viu com poucas alternativas a não ser, se submeter ao novo ideário liberal que ganhava força neste momento com o desenvolvimento do capitalismo industrial. Com isso, o controle da economia se dificultava na medida em que o liberalismo avançava, de forma que o governo se reduzia a simples tarefa de arrecadar e cobrar impostos da população. Assim, a economia se via travada por duas ideologias, a mercantilista já existente e a capitalista liberal, que conforme Faoro (2008, p. 292), ficaram aos cuidados do “domínio patrimonial do Estado”.

Faoro (2008, p. 292), argumenta que o sistema monárquico precisava defender-se das pressões ocorridas com o fim do sistema colonial, pressões essas, voltadas para crescer economicamente o país, em curto período de tempo. Porém, todas as medidas pensadas para isso permaneciam sob o controle do país estrangeiro mais rico, ou seja, o Brasil não tinha autonomia suficiente para a emancipação econômica, desde cedo, havia o controle dos liberais nas decisões dentro do país.

Nesse sentido, duas medidas foram tomadas como mecanismo de defesa da corte portuguesa, quais sejam: a criação do Banco do Brasil, em 1808 e; a fundação da siderurgia nacional, também no mesmo período (FAORO, 2008, p. 292). Além de medidas como, a liberdade industrial, aperfeiçoamentos urbanos, melhorias no transporte, a criação do jardim botânico, com o objetivo de cultivar novas culturas, a fábrica de pólvora, a construção naval da marinha, bem como, as instituições de ensino superior, a priori, para a formação de militares e médicos (FAORO, 2008, p. 292). Mesmo com essas medidas, a corte portuguesa sofreu influência estrangeira, sobretudo, pela força da França e das manufaturas inglesas, fazendo com que a mesma, voltasse para a condição de ex-colônia, abrindo espaço para a criação de uma nação independente (FAORO, 2008, p. 292-293).

Na verdade, o comércio luso já havia perdendo força anterior desde 1808, com a abertura dos portos para o comércio da Grã-Bretanha. Esse comércio foi ganhando espaço com suas mercadorias com preços reduzidos e entrando para a concorrência, por meios lícitos e ilícitos. Portanto, o pacto colonial tendia para a sua ruptura e cada vez mais, os ingleses predominavam seus interesses no Brasil. Essa nova influência inculcava aqui, novos costumes e novas ideias, através de novos produtos jamais conhecidos anteriormente e; essa nova perspectiva contribuía para a formação de uma sociedade consumista, uma economia modernizada e uma população menos civilizada, a busca pelo luxo ultrapassa os limites para o alcance da civilização (FAORO, 2008, p. 297).

A corte portuguesa era denominada por Borges Carneiro como, “infame, corrupta, depravada”, pois, segundo o autor, a corte mantinha relações ilícitas de negócios e traficâncias (FAORO, 2008, p. 300). Era essa corrupção que aproximava a relação entre os comerciantes e burocratas, entre os donos de mercado e os fidalgos, que por meio da propina conseguiam prevalecer os seus interesses e mantinha o controle e domínio do âmbito econômico (FAORO, 2008, p. 301). Nesse sentido, Faoro (2008, p. 315) argumenta que uma revolução social e política dará continuidade aos fatos iniciados em 1808 e “consagrará a unidade nacional, pensamento a que não podiam aspirar aos conjurados do fim do século, os revolucionários de 1817 e o liberalismo embriagado e delirante dos anos 21 e 22.” (FAORO, 2008, p. 300-315).

Com isso, o Brasil segue esse período de transição trilhando as diretrizes para o alcance da independência. O país precisava se reorganizar em busca da sua independência política, segundo Faoro (2008, p. 319). Em 1822, o príncipe regente Dom Pedro, o Defensor Perpétuo do Brasil cuidou de reorganizar as bases do Estado, com o auxílio de José Bonifácio, entre o período de 1822 a 1823. Como medida, Dom Pedro tratou de dar continuidade à burocracia de Dom João, àquela importada pelos moldes da administração de Portugal, centralizada na figura do Imperador. Por exceção, o Brasil se recusava a continuar com o sistema absolutista, devido aos ocorridos nos dois últimos anos, a opção que ganhara força neste momento, era seguir o ideário liberal imposto pelo estrangeiro na época. A organização do Estado segue essa tendência, recebendo o apoio das províncias, do interior e pelo gabinete José Bonifácio (FAORO, 2008, p. 320).

O “grito da liberdade”, conforme Raymundo Faoro foi dado no Rio de Janeiro em 26 de fevereiro de 1821, um marco político que se integrou ao “patrimônio cultural da nação” conforme Faoro (2008, p. 320). A partir daí, até os últimos anos do século XIX, duas vertentes, ambas surgidas na França, disputam a nova era expansionista, sendo: a democrática e a liberal. A vertente democrática partia do pressuposto da soberania popular, intimamente ligada aos escritos de Rousseau, ressaltando a importância das tentativas democráticas, para dar poder aqueles que não tinham voz. Por outro lado, a segunda vertente, era sustentada na Constituinte por Antônio Carlos, que foi o principal autor da Carta de 1824 e príncipe regente em 1831, em que argumentava que a independência brasileira preexistia à “monarquia e o imperador.” (FAORO, 2008, p. 321). A ideia que se tinha com os manuscritos na Constituinte, era a tentativa de manter a igualdade sem a democracia, ou seja, manter o equilíbrio sem dar soberania à população. Esse era o principal esquema trazido com o liberalismo (FAORO, 2008, p. 321).

Nesse cenário, percebe-se que o pacto colonial não se extinguiu, e sim, modernizou-se. Pois, “uma ordem metropolitana, reorganizada no estamento de aristocratas improvisados, servidores nomeados e conselheiros escolhidos, se superporia a um mundo desconhecido, calado, distante.” (FAORO, 2008, p. 331). A estrutura política instaurada na figura do Império formava um estamento que se rearticulava com a lógica liberal e com a estrutura absolutista, que no fundo, carregava as ambições e os interesses dos grupos (FAORO, 2008, p. 333).

A Carta de 1824 criou um sistema baseada na tradição portuguesa, assumindo um caráter semelhante à oligarquia que o imperador dominava. O poder da Corte se dividia em órgãos de controle, sendo o Senado, Conselho de Estado e Câmara dos Deputados. Assim, a Constituinte exercia a função de controle, que por ‘trás das cortinas’ dava poder aos interesses dos senhores da soberania (FAORO, 2008, p. 336). Sobre a divisão dos órgãos de controle, podia-se compreender que o Senado Vitalício e o Conselho de Estado possuía apenas a função de dar poder aos senhores da cúpula, dando força para a aristocracia que dominava, fazendo com que esses órgãos servissem apenas como ‘objetos de decoração’.

A forma como Dom Pedro I administrava, colocava em xeque a sustentação da independência, principalmente pelas concessões e as transações propostas e revogadas por ele. O seu governo estava intimamente voltado “para o povo e não pelo povo” (FAORO, 2008, p. 341). Diante disso, a Dom Pedro restava a opção do autoritarismo ou abdicação do seu trono, e o retorno a Portugal para ocupar a coroa usurpada (FAORO, 2008, p. 341). Nesse sentido, “a base sobre a qual se colocara o trono era as províncias, regidas pelos conselhos provinciais (as futuras assembleias legislativas), que cedem a imperativos liberais, armados sobre o sistema representativo, rotas as correntes dos capitães-generais.” (FAORO, 2008, p. 341).

Como consequência, algumas medidas foram tomadas, pois no lugar do trono assumido por Dom Pedro, não haveria lugar para o povo, mas teria para aqueles que representariam o povo. Uma camada de políticos orientados pela Corte de Portugal, na Carta de 1824 e nas legislaturas de 1826-30, assumia o governo. O sistema político de 7 de abril, marcaria a vitória liberal, o qual foi projetado por estudiosos que acreditavam na introdução do capitalismo doutrinário e na livre comercialização. Portanto, Faoro (2008, p. 344) argumenta que esse “movimento tinha por fim o estabelecimento do governo do povo por si mesmo, na significação mais alta da palavra” (FAORO, 2008, p. 344).

Dessa forma, os liberais conquistam o poder e logo, se transformam em conservadores, pois acreditavam que deveriam salvaguardar o país da anarquia. Pouco diferente do governo anterior de Dom Pedro I, seguem o mesmo programa, com semelhante despotismo. Esse novo governo, na tentativa de criar uma ordem racional, cometeria os

mesmos equívocos, uma vez que, não possuía o carisma da população e assim, não muito tarde, cairia nas suas próprias contradições e voltaria para a sua única forma, à “monarquia reformada” (FAORO, 2008, p. 346).

Entre as reformas do sistema político de 7 de abril, estava as medidas de descentralização política. As diretrizes seguidas no governo de 1837, pela Regência Una de Feijó, rende as “duas tendências libertadas: a descentralização extremada e o domínio da Câmara” (FAORO, 2008, p. 346). A Câmara dos Deputados se torna símbolo de poder, pois tanto a regência e o ministério passam a depender das decisões tomadas por meio dela. No governo de Feijó, nota-se a oposição contra o anarquismo, talvez essa resistência contribuísse na abertura de espaço ao liberalismo (FAORO, 2008, p. 350).

Nesse sentido, Faoro (2008, p. 357) argumenta que a maneira de governar imposta ao Brasil seguiu as regras do estrangeiro e logo, não conseguiu sustentar as bases da sua própria gestão. O equívoco que foi gerado é que este mimetismo do modelo de administração, não foi adaptado à realidade brasileira, sendo apenas um modelo trazido do exterior o qual ditava as regras para gerir o Estado. Para o mencionado autor, todo o aparelho administrativo da atual gestão auxiliaria apenas o estatuto de domínio, comandado pelos senhores, donos dos grandes latifúndios. Portanto, Faoro (2008, p. 357) afirma que “uma longa tradição havia separado a ordem estatal, política, da ordem social, triturando a segunda na poderosa mó da opressão e dos interesses próprios da camada dominante”.

O principal objeto de poder mantinha a ordem estamental, que era o cargo público. Esse, por sua vez, dava poder aqueles que já estavam em posição nobre e deixaria estagnadas, as camadas menos favorecidas. Os homens que viviam em 1831 estavam dominados pela organização racional que havia sido instalada na ordem política, por um lado a ideologia do liberalismo, mas por outro, carregava o peso da opressão (FAORO, 1831, p. 357). Pois assim, o único caminho que viria resolver os impasses da época, era a volta da hierarquização, dentro de um império propício escolhido pela elite, que contribuía para os estamentos de poder (FAORO, 2008, p. 358).

Dessa forma, foi necessário novamente reorganizar a autoridade no Estado, e uma aliança geográfica entre o Rio de Janeiro (em que estava instalada a Corte) São Paulo e Minas Gerais começaram a ser feitas, para unificar os interesses congregados, sob a luz da presidência de Dom Pedro, dando origem ao seu Segundo Reinado, em um pacto monarquista. Os maiores interesses encontram-se no Rio de Janeiro, por ser um lugar que havia maior concentração e geração de riqueza, que por sua vez, eram geradas através da escravidão e da economia exportadora. O comércio e a estrutura político-administrativa se

reencontram, levando o país a regressar às suas origens e fundamentos patrimonialistas. Portanto, Faoro (2008, p. 378) expõe que “alimentado pelo comércio, colhendo, na longa caminhada, cores renovadoras, sem enfraquecer a sua linha central, que a especulação vela e conduz, ao estilo do mercantilismo.” (FAORO, 2008, p. 378).

O Estado se reinventa e assume a posição de condutor da economia mantenedor do estamento burocrático, protegido em torno da política centralizadora e pelo Senado, pelos partidos políticos e pelo Conselho de Estado. Assim, segundo Faoro, a combinação dinheiro e política voltam a fazer sentido nesse momento da história. Segundo ele, quando a primeira se desconsertava surgia às revoluções e, quando era a segunda, a política, surgiam as crises no âmbito comercial, que só se resolviam com a intervenção do Estado na economia. Portanto, a arte de governar, considerando a estrutura carregada pelos interesses particularistas, consistia em cuidar, proteger e orientar a camada detentora de poder econômico, isto é, favorecia a camada mais rica. Portanto, para que essa combinação fosse significativa, eram necessárias políticas centralizadoras e do aumento dos funcionários do governo que cumprissem às ordens de um estado-maior (FAORO, 2008, p. 378).

Ao encontro disso, Faoro (2008, p. 386) argumenta que essa organização política, centralizadora e monárquica, com medidas conservadoras e ao mesmo tempo oligárquicas, seguiu a tradição já imposta, pois “à sombra de Dom João I e de Dom João IV: ela forjou um imperador e o imperador a consolidou”. Portanto, esse período iniciado em 1840, deu origem ao sistema político do Segundo Reinado enquanto monarquia constitucional parlamentarista se finalizou com o renascimento do liberalismo e da proclamação da República no Brasil (FAORO, 2008, p. 386- 389).

Os primeiros anos do Segundo Reinado, aproximadamente de 1840 a 1850, um período marcado pela instabilidade política, principalmente pela luta ideológica travada entre os partidos, liberal e conservador. O primeiro que acreditava na soberania popular, marcando uma linha mais democrática do que liberal e, o segundo, que baseava seu ideário político ao respeito à tradição. Dentre 1850 a 1870, o período atinge seu ápice com a medida de Dom Pedro II na criação do parlamentarismo brasileiro, sendo a solução encontrada para resolver o problema da instabilidade política (FAORO, 2008, p. 389-391).

O parlamentarismo brasileiro também conhecido como, parlamentarismo às avessas, quando comparado com o modelo parlamentar inglês, se diferencia devido o rei assumir a função de reinar, mas não a de governar. Assim, a figura do rei era praticamente simbólica e as decisões, a política executiva de fato, ficavam nas mãos do Primeiro Ministro. Era Dom Pedro II que escolhia os políticos que iriam compor o parlamentarismo brasileiro, sem passar

previamente por uma eleição. Portanto, o parlamentarismo às avessas instalado no Brasil, funcionava diferente do modelo inglês, justamente ao fato, de Dom Pedro II escolher quem iria compor o parlamento, diferente do modelo inglês, em que deveria passar inicialmente por uma eleição e aprovação da população (FAORO, 2008).

Em 1870, esse sistema entra em crise e bem verdade que, os fatores que levaram envolvem a influência da política externa, com o rompimento diplomático entre Brasil e Inglaterra e a Guerra do Paraguai. Como também, as próprias questões internas, advindas dos conflitos religiosos, militares, abolicionistas e a falta de popularidade de Dom Pedro II. Como medida para tal, em 1889, criou-se os movimentos republicanos, dando origem à República do Brasil (FAORO, 2008, p. 503). Com a falência do parlamentarismo brasileiro, abre-se espaço para a liberdade na indústria, no comércio e nas empresas (FAORO, 2008, p. 500).

Contudo, Faoro (2008, p. 500) sintetiza que o Segundo Reinado foi o paraíso dos comerciantes e; a junção, estamento mais comércio ocorre sobre a ilusão do progresso. De acordo com o mesmo, “o progressismo, como muito mais tarde o desenvolvimentismo, farão da modernização um negócio de empréstimos, subvenções e concessões, entremeado com o jogo da Bolsa, sob os auspícios do Estado”. Com isso, o patronato político se enriquece e, não menos, carrega de enriquecer e empobrecer seus aliados e adversários, numa compreensão que os interesses particularistas estão acima de qualquer coletividade. Por fim, Raymundo Faoro, argumenta em sua obra, que o processo de formação do Brasil, foi de caráter patrimonialista nas decisões políticas e estamental na organização administrativa.

CAPÍTULO 2 – A INTERPRETAÇÃO DA BUROCRACIA: JOSÉ MURILO DE CARVALHO

Nesta seção, apresenta a interpretação de José Murilo de Carvalho para discutir os aspectos burocráticos no processo de construção do Estado Nacional, sobretudo, no período Imperial brasileiro. O intuito é compreender esse processo e averiguar a construção da burocracia, a partir das características patrimonialistas e burocráticas de origem colonial.

José Murilo de Carvalho, em sua obra “A Construção da ordem: a elite política Imperial. Teatro de sombras: a política Imperial” dividiu-a em dois livros, o primeiro trata das elites políticas e a construção do Estado tendo como preocupação fundamental o problema do relacionamento da elite com a formação do Estado. Já o segundo, trata do teatro de sombras, a política imperial da atuação da elite na construção do Estado Imperial (CARVALHO, 2008). Dada à importância de seus escritos na identificação da burocracia no processo de formação do Estado Nacional, é que se discute por meio desta pesquisa.

Carvalho (2008, p. 19) aponta como tese central de seu estudo a sugestão de uma explicação alternativa, de maior peso, para as decisões políticas, sobre uma possível explicação no estudo daquelas que as tomaram, isto é, na elite política. Muitas vezes se vê uma deturpação elitista da história, indiferente ao papel das forças sociais, que pode fazer com que exista o sentimento de culpa nos indivíduos ao tratar das elites. Ao se falar em elite refere-se a grupos especiais, marcados por características que os diferem tanto nas massas como de outros grupos específicos (CARVALHO, 2008, p. 19-20). Segundo o mesmo, a própria grita contra o elitismo na história brasileira é o reconhecimento tácito de que as elites de fato tiveram e têm grande influência. “O que tem que ser mudado é a história e para isto é importante inclusive reconhecer o que de real existe no papel das elites.” (CARVALHO, 2008, p. 20).

Para o mencionado autor, assim como a monarquia brasileira, as medidas de organização das ex-colônias e a formação de um governo civil sólido no Brasil, foram decorrência de um grupo elitista no poder que existia no período independente (CARVALHO, 2008, p. 21). Essa elite se caracterizava, mormente, pela “homogeneidade ideológica e de treinamento” e; “era essa homogeneidade que iria reduzir os conflitos intra-elite e fornecer a concepção e capacidade de implementar determinado modelo de dominação política.” (CARVALHO, 2008, p. 21).

Carvalho (2008, p. 25) cita Mosca e Pareto para se referir à construção da elite política imperial. Para Mosca, “a classe política constrói e mantém o domínio na medida em que suas

habilidades façam algum sentido social, na medida em que controle alguma ‘força social’, como dinheiro, terra, conhecimento e religião, que seja predominante”. Já para Pareto, a elite está em contínua fluidez, através do encaixe de dois elementos importantes, “a força e persuasão”, em conjunto, interligadas nos “ciclos econômicos e intelectuais, embora não a maneira de causa-efeito” (CARVALHO, 2008, p. 25). Importante ressaltar que, tanto Mosca como Pareto, não explicam de fato, como se formou as elites no Brasil e as mudanças sociais.

De acordo com o mesmo autor, a construção da burocracia, se tratando da civil e a militar, em conjunto com o surgimento dos parlamentos, em que serviam como palco para representar os interesses particularistas dos estamentos, foram as mais importantes criações na “estrutura de organização de poder que surgia” (CARVALHO, 2008, p. 27). Os impasses que havia entre a burocracia e os parlamentos em relação à forma como se organizavam, é que iriam caracterizar os “novos estados” (CARVALHO, 2008, p. 27).

Carvalho (2008, p. 31-32) diz que na Inglaterra e nos EUA, os primeiros países que impulsionaram a revolução burguesa, inclinava-se a um papel menos relevante ao Estado e, portanto, predominaram-se na elite política, características originadas da representação parlamentar. Já nos países de “revolução burguesa retardada, como a Prússia, houve um misto de elites burocráticas e representativas e os de revolução burguesa abortada, como Portugal, predominou na elite o elemento burocrático” (CARVALHO, 2008, p. 31-32).

Ao aprofundar no caso de Portugal, Carvalho (2008, p. 31), argumenta que a burocracia já existia desde 1385, com o término da “batalha de Aljubarrota”, sendo Portugal, um Estado considerado moderno com a figura de Dom João I no poder. Por meio de leigos, ou seja, aqueles que efetuam a organização política por meio de estatutos e leis; Portugal utiliza-os no processo de formação dos estados, nomeando-os para os cargos mais vantajosos da burocracia. Dessa forma, no período de 1446, é regulamentado o “Código Afonsino”, sendo o primeiro código legal no país.

Desta forma, Carvalho (2008, p. 31) afirma também que os juristas e magistrados tiveram função importante na organização política de Portugal e logo após, iria também desempenhar o mesmo papel na administração brasileira. Os juristas e magistrados compunham uma camada elitista, relativamente treinada na Universidade de Coimbra em Portugal. O conhecimento disseminado nesta, era fundamentado na versão romanista advinda da Bolonha; dessa forma, o direito era utilizado como argumento para fazer valer as pretensões dos reis e não a vontade do clero ou do Rei (CARVALHO, 2008, p. 31).

Carvalho (2008, p. 35) argumenta que tanto a Prússia, como Portugal, incentivavam o processo de treinamento e de profissionalização dos funcionários públicos e, para o autor, isso

já compõe uma característica que expõe o início da formação da burocracia. Importante ressaltar que, no caso desses, a homogeneidade da elite era ocasionada por fatores como, “socialização, treinamento e carreira” e não, por fatores sociais, como relações familiares, costumes, tradição e laços de amizade. Portanto, a homogeneidade dos dois casos aqui mencionados tende a perder parte da sua relevância, uma vez que o processo de formação das elites era por base ideológica e não relações de afeição. A Inglaterra foi o único exemplo de formação de elite, que teve por fundamento a própria origem social (CARVALHO, 2008, p. 32).

Nesse cenário, “quanto mais homogênea uma elite, maior sua capacidade de agir politicamente.” (CARVALHO, 2008, p. 31). Pois assim, facilita a produção de projetos e com sua articulação mais coesa, se sobressai ao se comparar com as demais elites. No caso brasileiro, a composição da elite, já no século XIX, recebeu incentivo educacional pela Universidade de Coimbra, mais especificamente faziam o curso de Direito e se formavam juristas; e o resultado disso, foi que a maioria dos empregos públicos brasileiro, principalmente a magistratura e o Exército, eram compostos por eles.

Desta forma, Carvalho (2008, p. 37) explica que no período independente o Brasil dispunha de uma elite ideologicamente formada, nos moldes da educação portuguesa e os fundamentos educacionais recebidos isolava o Brasil das doutrinas revolucionárias. Portanto, a elite foi composta por designo meramente político e pode ser explicada, pela estrutura social por ela própria criada. Nesse processo, a atividade de construir o Estado Nacional teve então, a instauração de grupos de dominação, talvez tenha sido aqui, o motivo de Faoro (2001), fundamentar-se no modo patrimonialista de gerir o Estado.

Em contraposição, a própria burocracia instaurada viria a salvaguardar aqueles que estavam à margem do “sistema agrário-escravista” (CARVALHO, 2008, p. 40). Por meio empreguismo público, que era considerado “a vocação de todos” conforme Joaquim Nabuco dava oportunidade para essa camada. Dessa maneira, o Estado brasileiro precisava de apoio dos grandes agricultores que utilizavam mão de obra escravista para manter a economia exportadora, porém, também precisava de outros fatores mais dinâmicos, que não se encaixam nesta economia agroexportadora e escravista. Essa dualidade dava a elite poder para atuar de acordo sua vontade (CARVALHO, 2008, p. 40-41).

A situação tendia a piorar pelo motivo que, não era apenas os marginalizados ascendentes desse sistema escravista que procuravam o emprego público, mas também aqueles que eram excluídos de seu trabalho, devido as frequentes crises na economia exportadora. Esse foi o caso, de muitos filhos de aristocratas do nordeste, no período

independente. Como se pode notar, muitos encaravam o funcionalismo público como fonte de renda e não, como uma simples atividade corriqueira (CARVALHO, 2008, p. 41).

No entanto, a burocracia brasileira mantinha uma íntima ligação com a elite política, tanto porque, os maiores níveis da elite política se confundiam com os mais altos cargos da burocracia brasileira. Carvalho (2008, p. 41) argumenta que este fato, também contribuiu para as diversas teorias e interpretações que surgiram na época para explicar a origem da “elite, da burocracia e do próprio Estado”. Nesse caso, alguns pensadores compreendiam que a elite Imperial representavam as vontades dos proprietários rurais e o Estado em si, colocava em prática o poder da elite. Já outros, interpretavam que a burocracia e a elite formavam um estamento no poder, “que se tornava por via do Estado, árbitro da nação e proprietário da soberania nacional.” (CARVALHO, 2008, p. 41).

Para o mencionado autor, nenhuma dessas interpretações poderia ser verdade, ele acreditava na continuidade da estrutura burocrática e no padrão de formação das elites advindos de Portugal, pois isso conseqüentemente daria ao Estado Imperial maior capacidade de controle das suas ações, do que apenas a simples função, de ser o interlocutor dos interesses e vontades dos donos das grandes lavouras escravistas (CARVALHO, 2008, p. 42). Para José Murilo de Carvalho, não se tinha condições na elite e na burocracia para se constituírem um estamento, a função do Estado não poderia ser tão supérflua para a população. Nesse cenário, a estrutura burocrática era composta por diversos setores e a homogeneidade da elite partia mais da socialização e do treinamento, conforme visto anteriormente, do que dos “privilégios que a isolassem de outros grupos sociais” (CARVALHO, 2008, p. 42).

De acordo com o mesmo autor, o período Imperial tinha como característica a competência em reduzir os conflitos entre os grupos específicos de poder por meio de instrumentos legalistas, como as normas constitucionais. Bem verdade que, esses instrumentos apaziguavam a população dando estabilidade ao governo da Corte, com eles se reduzia a capacidade de discutir a política legítima e servia como garantia para os interesses básicos dos grandes proprietários (CARVALHO, 2008, p. 43). Através desses, podia também facilitar algumas reformas, que antes jamais poderia ser realizadas facilmente, por causa do domínio dos grandes donos de terras.

Portanto, o impasse encontrado no caso brasileiro, é que a elite e a burocracia estiveram que pactuar as suas ações reformistas a alguns fatores retrógrados da sociedade com o intuito de instituir as reformas e mudanças necessárias. Esse descompasso dificultaria a competência do sistema em conduzir as mudanças no campo político e a própria crise, pela

junção dos setores da burocracia civil e militar. Para o autor, esse elemento contribuiu para a perda de poder da elite e a queda do sistema Imperial (CARVALHO, 2008, p. 44).

Para compreender a burocracia, Carvalho (2008, p. 145) utiliza Joaquim Nabuco e Raymundo Faoro para iniciar a discussão, diante o sistema como um todo. Joaquim Nabuco acreditava que “a burocracia era vocação de todos”, pois com o fim da escravidão não restou saída para a população livre, a não ser se inserir no funcionalismo público. Por isso, surgiram nesse período grandes quantidades de funcionários que recebiam pouco, que residiam em terras do Estado e que estabeleciam uma relação de dependência do Governo (CARVALHO, 2008, p. 145). Sob esse prisma, Carvalho (2008) irá demonstrar mais adiante, outra perspectiva da “burocracia, vocação de todos”.

Sobre a burocracia imperial, Raymundo Faoro a compreendia como “um grupo que constituía um estamento e se tornara árbitro da nação e das classes sociais, regulador da economia e proprietário da soberania nacional.” (CARVALHO, 2008, p. 145). Nesse sentido, Faoro discute que a burocracia se constituía como um estamento e que assumia um papel dominante por intermédio do Estado, para dominar tanto a nação como as classes sociais (CARVALHO, 2008).

Carvalho (2008, p.146) complementa que a Burocracia Imperial podia ser dividida de maneira vertical, como também, horizontalmente. Sendo a vertical, por funções e a horizontal, por níveis: salariais, hierárquicos e sociais. Os diversos setores da Burocracia Imperial eram sedimentados por suas respectivas histórias, pelos seus níveis de profissionalização, estruturação e pela originalidade de suas atividades. Importante ressaltar a relevância dessas distinções, por muitas vezes viria ocasionar uma série de conflitos que refletiam nas decisões políticas (CARVALHO, 2008, p. 146-147).

De uma maneira mais clara, a divisão da burocracia imperial em vertical e horizontal, pode ser exemplificada por Carvalho (2008, p. 148). O setor civil, eclesiástico e militar são exemplos da divisão vertical e; a burocracia política, burocracia diretorial, burocracia auxiliar e burocracia proletária, são exemplos da divisão horizontal. Para o autor, a burocracia proletária expressava um número significativo, de modo que mais da metade do proletariado trabalhava para o setor civil e militar. Para o setor civil, os obstáculos de ascensão social existiam, porém era mais difícil se alcançar no caso do proletariado militar, devido às poucas formas de reivindicação que esse setor podia enfrentar. Já para o proletariado operário, as formas de reivindicação apareciam com menos dificuldade. Mesmo assim, Carvalho (2008), afirma que não se teve notícias de movimentos de resistência dos operários no período da

burocracia imperial, talvez isso possa ser reflexo do Estado centralizador da época e dos instrumentos legalistas, como as normas institucionais.

A burocracia auxiliar estava uma camada acima dos proletariados e ocupava cerca 39% dos funcionários, conforme Carvalho (2008, p. 149). Esses possuíam salários maiores ao comparar com os proletariados, e deviam apresentar alguma qualificação profissional para ocupar seus cargos. São esses ocupantes de alguns Ministérios, como exemplo, o da Fazenda. Para eles, havia a esperança de ascensão social, tanto verdadeiro, que alguns pretendiam chegar um dia ao cargo de Chefia de Seção. Porém, na prática não se dava facilmente, uma vez que a burocracia diretorial quase nunca passava dos 5% do total, mostrando poucas oportunidades de crescimento profissional (CARVALHO, p. 151).

Para alcançar níveis mais altos de estratificação social era necessário fôlego para lutar, e mais que isso, a necessidade de “apadrinhamento” e muita dedicação com as atividades. No “topo da pirâmide” estavam à elite política, em que os principais cargos eram os de Conselheiros do Estado, desembargadores, professores, generais, deputados e senadores. Provavelmente, é nessa instância que Raymundo Faoro tenha acreditado no estamento burocrático controlador do Estado, isto é, na dificuldade de conseguir ascender uma classe social, devido ao fato do Estado não contribuir para tal, de modo apenas favorecer o contínuo poder de uma estratificação, a das elites e da burocracia (CARVALHO, 2008, p. 151).

Para o mesmo autor, o estamento burocrático de Faoro não fazia sentido no processo de formação das elites, uma vez que essas foram formadas por um processo de treinamento “cujo seio se chegava por vários caminhos, os principais sendo alguns setores da burocracia, como a magistratura.” (CARVALHO, 2008, p. 151). A falta de uma estrutura rígida de um estamento burocrático pode ter sido o disfarce utilizado pelo Estado, com o discurso de “acessibilidade”, sendo esta uma ilusão tanto na burocracia colonial, quanto na burocracia imperial. Observa-se que, o autor nos mostra uma continuidade desse disfarce, mesmo apontando os diversos caminhos para alcançar os setores da burocracia.

Outra característica da burocracia imperial era seu caráter centralizador, em que os funcionários eram reorganizados em estruturas de poder, sendo: central, provincial e local. Para Carvalho (2008, p.152), essas estruturas demonstram a própria organização do aparelho do Estado, isto é, o Estado em si que formam os “aspectos da natureza do Estado”. Foi com o processo de Reforma de 1840 a 1841, que o Estado se tornou ainda mais centralizador, onde as decisões políticas eram concentradas na cúpula da pirâmide, quase não chegando à periferia do Estado. O que se tinha era um acúmulo de funcionários públicos e de atividades

de cunho administrativo concentrada na estrutura de poder central, pouca presença na estrutura provincial e mínima atuação em nível local (CARVALHO, 2008).

Nesse sentido, as atividades de controle que eram vistas no Estado centralizador, configurava a fase do processo de construção do Estado, que o autor durante sua obra veio chamando de “acumulação primitiva de poder”. No Brasil, esse processo de construção se deu até meados de 1850, logo após surgiram novos impasses para o país que envolvia a necessidade de atuar não só para as elites no poder, e sim, chegar à periferia do sistema (CARVALHO, 2008, p. 154).

Na burocracia imperial, tanto o funcionalismo central como o funcionalismo público, se concentravam no Governo Central, demonstrando assim, mais uma característica do Estado Centralizador da época. Carvalho (2008, p. 156), para ilustrar esse momento demonstra alguns aspectos do Brasil e dos Estados Unidos a respeito da distribuição do funcionalismo público pelos níveis de governo. Segundo o mesmo, o contraste entre Brasil e Estados Unidos era muito representativo, mesmo com o Brasil mimetizando o sistema federalista americano, as diferenças eram muito visíveis.

Acontece que, enquanto o Brasil possuía uma concentração política e administrativa, além de, uma concentração dos funcionários, os Estados Unidos ficavam marcados por níveis de descentralização, que há quem diga que isso pode ser um facilitador para alcançar a periferia do sistema, e não apenas um modo de atingir a cúpula do sistema. O caráter centralizador do Brasil podia ser visto como resultado da má gestão do Estado que impedia levar suas ações até a periferia do país (CARVALHO, 2008, p. 156-157).

Devido à dificuldade do Brasil em levar suas ações até a periferia é que surgiu a necessidade de o país firmar compromissos com os poderes locais, fazendo aparecer um novo fenômeno, o patrimonialismo. Entretanto, a dificuldade que o país tinha em se controlar fazia com que os governos recorressem “ao serviço gratuito de indivíduos ou grupos, em geral, proprietários rurais, em troca da confirmação ou concessão de privilégios.” (CARVALHO, 2008, p. 158).

Contudo, todo aparato teórico mencionado até o momento nos dá ideia que a burocracia imperial não constituía um estamento conforme visto por Raymundo Faoro, assim como, não se pode dizer também que seria a típica burocracia trazida por Max Weber, a do “tipo ideal”, reunida de característica como a impessoalidade, eficácia e previsibilidade e meritocracia (CARVALHO, 2008).

Apesar das variações entre os diversos setores, salientando-se a maior burocracia dos setores clássicos do judiciário, do militar e do fiscal, pode-se dizer que, em geral, a

classificação de cargos era precária, a divisão de atribuições era pouco nítida, os salários variáveis de Ministério para Ministério; não havia institucionalizado o sistema de mérito, e as nomeações e promoções eram muitas vezes feitas à base de apadrinhamento ou, como se dizia na época, do empenho e do patronato, e não da competência técnica; as carreiras eram mal estruturadas e a aposentadoria não era generalizada. (CARVALHO, 2008, p. 159).

Carvalho (2008, p. 159) trouxe em sua obra dois testemunhos que retratam os aspectos patrimoniais encontrados na época, sendo o primeiro de João Batista Calógeras, que era funcionário público do Império, e o segundo de Albino José Barbosa de Oliveira, que era um magistrado de carreira do Supremo Tribunal de Justiça.

O primeiro relata através de suas cartas, que começou sua carreira no Ministério de Negócios Estrangeiros e terminou, como chefe da seção do Ministério do Império, após quinze anos de funcionalismo. Calógeras, dizia que existiam manipulações para se alcançar determinados cargos os quais envolviam os superiores das mais altas cúpulas do governo. Dizia ele, que as relações com os Ministros se aproximavam dos laços familiares. Esse caso testemunhado por Calógeras trata da indistinção da administração e política, bem como a indistinção do que é público e do que é privado, sendo um caso propriamente patrimonial (CARVALHO, 2008, p. 159).

O segundo relato de Albino José Barbosa, se mostrou um caso distinto a do Calógeras. Albino testemunhou que conseguiu chegar ao topo de sua carreira através de um laço matrimonial que uniu as famílias mais poderosas e os políticos mais importantes da época, dizendo que o casamento não apenas lhe fez donos de grandes fazendas, mas como também lhe facilitou promoções mais oportunas. Observa-se que esse caso, demonstrou um grande impacto tanto para a burocracia, para o Estado quanto para a sociedade, se tornando nítido o patrimonialismo. Apenas em 1936, que foi introduzida uma tentativa mais séria de um sistema de mérito para racionalizar a administração, não obtendo muitos resultados satisfatórios (CARVALHO, 2008, p. 200).

A burocracia tinha algumas características que Guerreiro Ramos nomeou como “funções latentes da burocracia” (CARVALHO, 2008, p.163). Além da função racional e instrumental da burocracia, trazida por Max Weber, Guerreiro Ramos foi capaz de identificar a importância da burocracia para atender as necessidades que se configuravam no âmbito político e social. Para Carvalho (2008, p. 163-164), somente a burocracia era capaz de fornecer ocupação para os setores médios urbanos, bem como o setor proletariado.

Nesse sentido, volta-se a dizer que a burocracia imperial não foi um estamento, conforme aponta Raymundo Faoro, pois não se está na época feudal ou mercantilista, para

poder considerar um estamento. Todavia, a burocracia imperial também não foi instrumento de referência como forma de “administrar” uma gestão; o que se percebe é um completo contínuo entre a burocracia colonial e a burocracia imperial (CARVALHO, 2008).

Segundo o mesmo autor, o funcionalismo público também não era vocação de todos conforme Joaquim Nabuco pôde contribuir, mas sim uma “vocação” das minorias urbanas, arriscando-se a dizer, de um pequeno grupo “elitista”. Para esses, as ocupações com mais dificuldade de se alcançar eram o oficialato da Marinha e a magistratura, porém, os que conseguiam ocupar esses cargos eram filhos de agricultores em falência, considerados pelo autor, como “pobres inteligentes” (CARVALHO, 2008, p. 164).

Portanto, Carvalho (2008) mostrou que não existe base empírica para se referir em estamento burocrático, pois o funcionalismo público se subdividia em vertical (funções) e horizontal (salários, hierarquia, social), não possuíam privilégios legais e não se via formas de “proteção de sua homogeneidade e autonomia” (CARVALHO, 2008, p. 165). Existia eram setores um pouco mais burocratizados, alguns com mais peso nas decisões políticas e com maiores vantagens do poder.

Dessa forma, a burocracia foi marcada por um governo que permaneceu por um longo período nas “sombras da escravidão” e sendo o “único com a força capaz de destruí-la”, como já dizia Joaquim Nabuco. Essa dualidade era trazida também por Guerreiro Ramos, como a dialética da ambiguidade, que marcava a elite política e que alcançava o seio do próprio Estado Imperial, o que não pode ser compreendido “apenas nos limites da burocracia” (CARVALHO, 2008, p. 166).

Então, o que se pode inferir com todo este aparato é que, Carvalho (2008) discorda da visão de Joaquim Nabuco, ao dizer que a burocracia é a vocação de todos, como também, discorda da visão de Raymundo Faoro, sobre o estamento burocrático. Para o autor, a burocracia seria a vocação das minorias, especificamente os grupos urbanos e; o estamento burocrático, não fazia sentido, sendo que ainda havia possibilidades de ascensão de cargos, mesmo considerando suas limitações. Outro ponto que o autor considera, é a continuidade de uma burocracia colonial para a burocracia imperial, mesmo considerando a heterogeneidade do funcionalismo público do Estado. Portanto, estudar a burocracia sem estudar o processo de formação das elites não se faz sentido, uma vez que uma se faz parte da outra, conforme se identifica neste ensaio.

2.1 Comentário sobre a interpretação de José Reinaldo de Lima Lopes

José Reinaldo de Lima Lopes, autor mais recente sobre o tema, escreve o ensaio “Do ofício ao cargo público: a difícil transformação da burocracia prebendaria em burocracia constitucional” indo ao encontro dos pressupostos de Fernando Uricoechea, apresentada no próximo tópico. Lopes (2012) expõe em seus escritos uma espécie de comparação entre o processo de desenvolvimento do Brasil com as repúblicas hispânicas da América do sul, em um mesmo período, o século XIX. Dessa forma, Lopes (2012, p. 30) confirma que a formação racional no processo de construção do Estado Nacional, só aconteceu de forma mais rápida, com a vinda da Coroa Portuguesa para o Rio de Janeiro no ano de 1808. Importante ressaltar, que para o autor, no período colonial existia uma burocracia, porém pouco desenvolvida, principalmente quando compara com o vice-reinado da América do Sul.

Segundo Lopes (2012, p. 31), a monarquia representada pela figura do rei, chegou ao fim do século XVIII, com quatro funções principais, sendo: “Justiça, Governo, Fazenda e Guerra”. Deste modo, o monarca deveria “distribuir justiça, defender o reino (guerra), policiar de modo geral e dirigir o reino para o bem (governo) e cuidar do patrimônio comum (fazenda)”. Para cada área de controle, havia um órgão responsável, quais sejam: “o Conselho da Fazenda, o Conselho da Guerra, o Conselho de Justiça e os Conselhos de Governo, como o Conselho de Estado ou o Conselho Ultramarino”. Na falta do domínio do rei, os conselhos representavam tal função de governo, bem como, apaziguar os conflitos interinos (LOPES, 2012, p. 31). Essa estrutura permanece por longo período, sendo reformulada quando decidiram reformular a estrutura administrativa no Brasil.

Sobre as quatro funções exercidas pelo rei, a primeira era a burocracia judiciária. Como vimos anteriormente, esse grupo era dos magistrados e juízes, que possuíam conhecimento em Direito, no nível de bacharéis em normas e leis. Para Lopes (2012, p. 32), a burocracia judiciária foi a primeira burocracia moderna no Brasil e apresentava uma possibilidade de ascensão de cargos, seja por meio de apadrinhamento ou por competência, havia uma oportunidade de subir. Bem verdade que, no século XIX o número de funcionalismo na burocracia judiciária atingiu parâmetros elevados, pois no ano de 1851 havia 413 juízes letrados, 68 magistrados, 17 ministros do Supremo, com um total de 418 magistrados e em; 1876 totalizavam 1020 membros na burocracia judicial. Assim, percebe-se que a burocracia aumentava ainda mais, com o passar do tempo, seu número mais que dobrou

em apenas dois decênios. Para Lopes (2012, p. 32), isso apresentava uma continuidade da burocracia colonial para a burocracia Imperial.

Na esfera do governo, especificamente o Ministério do Império, já havia as carreiras que se formavam, sendo as carreiras de professor e a carreira eclesiástica, em que, essa última, junto com a burocracia judiciária, demonstrava os maiores graus de organização em sua estrutura. Importante salientar que era o Ministério do Império que cuidava das carreiras civis. Em sequência, passa-se para a área da Fazenda, o qual não se tem muitos dados, conforme o mesmo autor, porém pode-se dizer que havia cargos no Ministério, sobretudo, arrecadações por meio de contratos que depois os que prestavam serviço acertavam com os tesoueiros do governo. O sistema de contabilidade partia do método das partidas dobradas, sendo um elemento de indícios burocráticos, uma vez que tal função exige certo nível de instrução (LOPES, 2012, p. 33-34). Portanto, percebe-se aí uma burocracia estatal já criando forma, já que os funcionários precisavam ter conhecimento para atuar.

Na área da Guerra, havia a carreira militar, que desempenhou função importante no momento da independência do Brasil. Porém, o exército mantinha fortes relações tanto com Portugal, quanto com o Imperador e, não demoraria a tal carreira ser reduzida. Em seu lugar, foi criada a Guarda Nacional, que aparecera no intuito de manter a ordem e segurança para a sociedade. Segundo Lopes (2012, p. 33), a carreira militar constituiria um corpo burocrático e um “sistema politizado”, devido ao posicionamento quando as alianças políticas, típica da administração brasileira em geral.

Contudo, o mencionado autor, argumenta que no século XIX, a burocracia surgiu, “mas não espontânea nem imediatamente, uma burocracia não prebendaria, não patrimonialista”. Para ele, o primeiro lugar que originou a burocracia foi na carreira Judiciária, devido ao fato que para desempenhar o cargo público, deveria ter qualificação suficiente para tal. Porém, nos demais cargos de exercício estável (profissional), a burocracia demorou a surgir, ou até mesmo, não surgiu, conforme Lopes (2012, p. 35). Portanto, no século XIX, a burocracia dos cargos demissíveis, foi o primeiro elemento a ser implantado nos cargos de carreira, que envolvia “cargos de confiança, dos cargos de deliberação e dos cargos ligados a atividades-meio antes que a atividades-fim do Estado.” (LOPES, 2012, p. 35). Isso demonstrava uma burocracia instável, meramente política e pouco profissional, que leva o próprio autor concluir, que esse foi o maior defeito das nossas administrações.

CAPÍTULO 3 - A BUROCRATIZAÇÃO DO PATRIMONIALISMO: FERNANDO URICOECHEA

Nesta etapa deste trabalho, discute os aspectos sobre a burocratização do patrimonialismo no período Imperial. Para isso, utiliza-se a interpretação de Fernando Uricoechea para explorar o cenário de desenvolvimento do Brasil ao longo do século XIX. Fernando Uricoechea em sua obra “O Minotauro Imperial: a burocratização do Estado Patrimonial brasileiro no século XIX” apresenta inicialmente uma discussão sobre a origem do contexto patrimonial, segue demonstrando o processo de expansão e diferenciação do Estado burocrático e finaliza, expondo as máximas patrimoniais aos princípios burocráticos como característica do Estado brasileiro moderno. Isso posto, discute-se neste, a experiência histórica da sociedade brasileira.

Uricoechea (1978, p. 14) argumenta que realizou a sua obra na tentativa de sintetizar o processo histórico brasileiro com o auxílio das teorias de Max Weber, em termos de tipo ideal para compreender a comunidade política brasileira. O intuito do autor se constituía em desvendar como que desenvolveu uma “dominação burocrática patrimonial no Brasil Imperial” e qual foi a função do patrimonialismo no momento de formação do Estado burocrático moderno (URICOECHEA, 1978, p. 14).

Para o mencionado autor, a noção de burocracia patrimonial é um conceito estritamente singular ao remeter a perspectiva de tipo ideal de Weber, pois essa metodologia típica ideológica parte da ideia de uma tipologia pura, no campo ideal. Em contraposição, a noção de burocracia patrimonial esbarra nesta ideia, porém se faz um conceito híbrido com atuação de dois princípios explicados por Weber, que é a dominação racional e a tradicional. Tão logo se pode dizer que a burocratização do patrimonialismo trazido nas histórias de formação do Estado Nacional, reuniu a tentativa de racionalizar aquilo que era tradicionalmente realizado, nos moldes da administração portuguesa (URICOECHEA, 1978, p. 14).

Neste sentido, o mesmo autor, inicia seu ensaio sistematizando a origem da administração burocrática patrimonial durante o período colonial brasileiro, bem como o cenário no qual estava inserido. Bem verdade, que dois grupos sociais tiveram atuação relevante na perpetuação do patrimonialismo, sendo o grupo dos grandes proprietários de terra e a camada militar. Isso vem ao encontro de Carvalho (2008), dizendo que ambas as categorias se compunha na burocracia do Estado.

Para Uricoechea (1978, p. 15), a sociedade no período colonial já haveria criado condições para instauração de uma racionalização dentro do domínio patrimonial, porém, somente no século XIX, no segundo quartel, que foi concretizado, os elementos possíveis para transformar a estrutura política, em um padrão “sistemático e institucionalizado”. Foi neste momento, que o príncipe regente começou a contratar os homens livres e do campo através da Guarda Nacional, que já era instituída para esta posição.

A colonização no Brasil começou com o objetivo de explorar os recursos naturais para a nova possessão, na descoberta de encontrar mercadorias que pudessem aumentar a renda de Portugal, com a comercialização dos produtos. Em 1530, a exploração das terras brasileiras partiu do litoral de Pernambuco, no norte, chegando até o Rio de Janeiro, no sul, nelas se tinham a plantação de cana-de-açúcar e serviram para exportar para o mercado europeu. Só em 1650, que a concentração da população e a produção mudaram, passando do norte que cultivava a cana-de-açúcar para os polos auríferos e diamantinos, no centro do Brasil, sendo os estados de Minas Gerais e Mato Grosso (URICOECHEA, 1978, p. 24). Importante ressaltar, que por motivo da exploração do ouro e diamantes a população nessas regiões do centro, aumentaram significativamente, formando grandes massas migratórias (URICOECHEA, 1978, p. 24-25).

Portanto, o processo de povoamento e ocupação aumentava o ciclo migratório no país; assim, o Brasil recebia “estímulos constantes de alguma espécie”, em torno de todo o período colonial, conforme Uricoechea (1978, p. 27). Dessa forma, no final do século XVIII, já havia mais ou menos um padrão estável de povoamento e ocupação nas terras brasileiras e com as indústrias cafeeiras, esse cenário só tendia a aumentar, uma vez que o fluxo migratório também partiria para o interior do país. No entanto, o Brasil já compunha um cenário propício e substancialmente atrativo para a era Imperial, que se iniciava a no século XIX, com a vinda da Corte Portuguesa para o Brasil (URICOECHEA, 1978, p. 27).

Importante ressaltar que, para alguns estudiosos sobre o tema, a história do Brasil foi nada mais, nada menos, que uma entidade substancialmente patrimonialista, em que a função dos reis e seus ministérios da monarquia, contribuíram para instituir este sistema de cunho patrimonial. Já em outras vertentes, compreendem que o Estado, dado a iniciativa de grupos específicos, é meramente organizador do aparato administrativo local (URICOECHEA, 1978, p. 27-28). Portanto, isso explica possivelmente a razão pela qual Raymundo Faoro tenha acreditado na construção do Estado, a partir do estamento burocrático e dos aspectos patrimonialistas da gestão e José Murilo de Carvalho, que dedicou seu argumento na

existência de uma burocracia desde o período colonial, a partir de grupos particularistas na administração.

Dessa forma, ambas as teorias formam um elo quando relaciona às atividades colonizadoras de grupos particularistas, mas o problema central é; o que realmente aconteceu? Uricoechea (1978, p. 28), afirma que não tem como negar que as atividades coloniais foram administradas de maneira geral, pela Corte Portuguesa, bem como, o papel imprescindível em estimular a ocupação territorial dispersiva e crescente. Ao seu lado estavam as organizações econômicas da produção de açúcar e a indústria pastoril, que tão logo, representaram a contínua apropriação de terras. Assim, o mencionado autor, argumenta que o processo de colonização foi influenciado pela política realizada pela Coroa Portuguesa, tanto na questão de povoamento quanto na intervenção econômica (URICOECHEA, 1978, p. 28-30).

No entanto, o mesmo autor discute que, o que de fato existiu foram dois grupos de povoamento e de colonização, de um lado o particular e de outro, o público. Nestas interfaces, um grupo que envolvia o rei e seus auxiliares, que incentivavam a criação de cidades em trocas de concessão de favores, concessões e etc.; e na outra, um movimento criado pela sociedade civil, interessado em acumular mais propriedades, adquirir mais escravos, índios, ouro e diamantes. Percebe-se aí, o embate e a rivalidade na coexistência destas interfaces no âmbito político (URICOECHEA, 1978, p. 30-31).

Dessa forma, Uricoechea (1978, p. 37) explica que a formação da administração burocrática, no seu universo de racionalização e universalidade, teria sido tão caótica quanto à extinção absoluta da concessão dos privilégios e arbítrio do patronato político. Segundo ele, faltou um contrato perante a sociedade, considerando uma sociedade familiarizada e racional, preocupadas com a organização da estrutura de governo. Tanto verdade que, não foi à toa que os setores mais racionalizados da época foram os da própria burocracia real. Importante salientar que, somente no século XIX que de fato se institucionalizou a racionalidade nos setores do governo, com funcionários assalariados (URICOECHEA, 1978, p. 37).

Sendo assim, o mesmo autor, acredita que o que faltou no Brasil colonial não foi à institucionalização da burocracia, mas um modelo “objetivo para a divisão técnica dos deveres administrativos” (URICOECHEA, 1978, p. 37). Portanto, é justificável esse teor objetivo e técnico não ter acontecido, principalmente pela pobreza da cultura burguesa e dos grupos de interesse e das organizações que utilizavam mão-de-obra escrava, que quando somadas, atrasaram o processo de uma ordem organizacional no Brasil (URICOECHEA, 1978, p. 37-38). Contudo, segundo o autor, com o final da colonização o Brasil se encontrava em um modo “tipicamente patrimonial” dividido em dois campos. De um lado um poder

centralizado na figura do rei, em conjunto com as camadas mais elevadas e burocratizadas da nobreza; e de outro, uma autoridade descentralizada, monopolizado apenas pelos detentores de terra “na sua capacidade de autoridades delegatórias de funções patrimoniais” (URICOECHEA, 1978, p. 49).

No período imperial, Uricoechea (1978, p. 58) chama atenção para três fatores relevantes da época do Brasil Império, o primeiro é a descontinuidade do quadro de funcionários dentre a burocracia da metrópole portuguesa e os “postos avançados periféricos de administração local”, pois diferente de países como a China e a Índia, em que havia a provisão de cargos da base ao topo da pirâmide hierárquica, o Brasil colonial pouco possuía relações com a administração das camadas hierárquicas mais elevadas, ou seja, a continuidade do quadro de funcionário existiu apenas nessas esferas superiores de poder. Somente no século XIX que houve a iniciativa da provisão de cargos em todas as esferas da administração, relacionados inicialmente ao estrato dos Bacharéis (URICOECHEA, 1978. p. 58).

O segundo fator, conforme Uricoechea (1978, p. 58), que contribuiu para reprimir o desenvolvimento do patrimonialismo estamental consistiu em um “grau relativamente limitado de uma estratificação estável na sociedade colonial”. Desse modo, havia a possibilidade de mobilidade social, principalmente “intergeracional” (URICOECHEA, 1978. p. 58). Dessa forma, para o autor:

A representação de tal sociedade como um sistema de privilégios corporativos e posições sociais fixas é um estereótipo não comprovado pela evidência empírica. Uma das causas principais para a inibição da institucionalização de um padrão preciso de estratificação repousa no fácil acesso à terra de fronteira que, por sua vez, obstruiu a estereotipificação e coagulação da honra e das oportunidades sociais. Essa fluidez relativa foi, em consequência, um obstáculo muito significativo para o desenvolvimento de um princípio estamental (URICOECHEA, 1978. p. 58).

O terceiro fator, conforme o mesmo autor se referia ao “princípio da solidariedade de parentesco”. Nessa época os senhores de terra conseguiram adquirir poder, tanto que parecia ser o motivo para a independência e autonomia da supremacia política do Estado. Os senhores continuaram na classe reunida em si mesmo “extraviada no particularismo da solidariedade consanguínea” (URICOECHEA, 1978, p. 59). Que nada mais é que, funcionalismo público interligado entre os laços sanguíneos dos mesmos, tal ‘solidariedade’ resumia apenas no privilégio em selecionar parentes para desempenhar as atividades, em que ‘por trás’ das cortinas, os interesses econômicos para privilegiar tal população. Esses fatores contribuíram conforme Weber (1982), para repensar o modelo social político da época, voltado para a racionalização das atividades.

Adiante, a sociedade brasileira no início do século XIX se apresentou mais desenvolvida, como também mais complexa, ao comparar com a sociedade colonial. Portanto, com a vinda da Corte Portuguesa para o Brasil acompanhou um novo aparato estatal, isto é, a monarquia portuguesa trouxe todo arsenal administrativo para gerir o Brasil, com isso houve “uma aguda acentuação das dispensas patrimoniais de benefícios para um imenso grupo de favoritos reais e dependentes pessoais que não contavam com meios próprios de subsistência neste lado do Atlântico.” (URICOECHEA, 1978, p. 91). Assim, o caso de patrimonialismo, com aquela indistinção entre o patrimônio público e o patrimônio real perpetuou-se, inclusive com D. Pedro I, de acordo com autor.

Por sua vez, Uricoechea (1978, p. 92) explica que essa indistinção propriamente patrimonialista era visível no aparelho do Estado Imperial. Esse aparato era basicamente composto por quatro secretarias ministeriais, quais sejam: “Ministério do Reino e Negócios Estrangeiros; Ministério da Fazenda; e dois ministérios para a defesa – Guerra e Marinha”. Sendo esses últimos os setores que havia mais necessidades, principalmente pelo elevado nível de militarização desde o Brasil Colônia. Era notável o gasto infundável com essas duas áreas, principalmente para cobrir salários, ordenados, munições, equipamentos e transporte; assim, o pouco recurso que restava eram destinados para cobrir a administração civil e a administração eclesiástica, que compunha gastos com folha de pessoal, envolvendo os salários para os representantes políticos e magistrados, já com o segundo recurso restante se transformava em prebenda para os bispos, que gastavam das mais variadas formas, inclusive para o pagamento “de seus empregados e serventes domésticos”. Com isso, percebe-se a nítida estrutura do patrimonialismo no Brasil Imperial, principalmente pelo fato de que a administração civil não era a responsável pelo ônus excessivo dos gastos públicos.

Prebendalismo burocrático, esquematismo administrativo simplificador e despesas militares marcantes são, então, os traços que contribuíram para tipificar a administração imperial de governo durante o Primeiro Reinado (1822-1831). Que mudanças ocorreram durante os períodos que se seguiram, isto é, durante a Regência (1831-1840) e o Segundo Reinado (1840-1889)? A questão é particularmente relevante à luz da aversão do patrimonialismo burocrático a qualquer processo de mudança. De fato, abandonado à sua própria dinâmica, a burocracia patrimonial é o tipo mais “estático” de organização. (URICOECHEA, 1978, p. 94).

Portanto, o mesmo autor chama atenção para o fato de que a burocracia patrimonial continua, mas ao mesmo tempo, ela não cresce. As suas mudanças e transformações permanecem no campo pragmático e não por “normas endógenas” que surgem do setor público. Portanto, cabe aqui ressaltar que é o impacto dos elementos “exógenos” sobre a

gestão pública que se inicia um processo de transformação dentro dela, de acordo com Uricoechea (1978, p. 95).

Contudo, durante todo o século XIX, mormente em sua primeira metade, após a descolonização do Brasil, marcado pelos efeitos da independência da colônia frente à metrópole portuguesa, o modo como se estabeleceu a dominação no Estado esteve marcado pela indistinção das interfaces pública e privada. Assim, como ressaltado por Faoro (2008) e Uricoechea (1978), a administração pública era utilizada para fins privados, pois grupos detentores de poder resistiam e não ‘abriam mão’ dos seus interesses políticos e econômicos.

Observa-se que o século XIX foi marcado por extremas mudanças ao comparar com o período colonial, principalmente, no segundo e terceiro quartéis do século. Em síntese, marcado assim, por três medidas relevantes, sendo: a) abrangência das agências governamentais na periferia do Estado e o surgimento de uma estrutura burocrática nacional; b) forma estabelecida para manter a organização e controle das rotinas institucionais do Estado e; c) criação de meios legítimos e normativos para validar as rotinas administrativas e a tomada de decisão. Portanto, pode-se afirmar que a constituição de meios racionais não conseguiu suprimir de fato os atos patrimonialistas na administração. Sendo assim, Uricoechea (1978, p. 302) ressalta a dificuldade da criação do Estado burocrático moderno.

Certamente, pode-se afirmar que à medida que o Brasil foi se tornando mais racionalizado, em paralelo, se inaugurava um modelo de administração patrimonialista no começo dos anos de 1830. Segundo o autor, embora o patrimonialismo aparecer de fato na época colonial, ele se concretiza de fato, quando o Estado opta em manter alianças com as organizações privadas das classes dominantes, fundamentalmente, o patronato político. Sendo assim, “é justamente nessa coexistência antagônica e conflitante de formas tradicionais e racionais, de patrimonialismo e burocracia, que repousa um dos traços mais peculiares da organização institucional da comunidade política brasileira do século XIX” (URICOECHEA, 1978, p. 302).

Assim, o Brasil no final do século XIX estava mais moderno, burocratizado e racional, porém ainda, com os indícios do patrimonialismo na organização política. As formas tradicionais de legitimidade do poder conseguiram sobreviver no aparelho administrativo racional até no fim do século em questão. Portanto, não se pode dizer que, o patrimonialismo foi desenvolvido totalmente no Brasil, pois não houve uma institucionalização da sua forma em si, não se legitimou de fato as formas tradicionais de dominação e nem uma ordem estamental da construção do Estado; pode-se afirmar apenas, a existência de grupos

particularistas que alocavam o interesse público em prol das suas vontades (URICOECHEA, 1978, p. 303).

CAPÍTULO 4 – O CONFLITO ENTRE BUROCRACIA E PATRIMONIALISMO: ANTONIO CANDIDO DE MELLO E SOUZA

A obra de Antonio Candido de Mello e Souza “Um funcionário da monarquia: ensaio sobre segundo escalão” se faz importante para a discussão dos aspectos burocráticos do Estado, por contar a interessante história de um burocrata que conseguiu a ascensão social através dos seus próprios méritos e competência. Candido (2007, p. 15) aborda a história de Antonio Nicolau Tolentino, que era um funcionário responsável com seu trabalho, iniciou sua carreira como auxiliar de pedreiro, provavelmente na condição de servente e chegou a trabalhar no Tesouro Nacional até o fim da sua carreira, se aposentando como diretor da instituição. Chegou a ser também encarregado da missão econômica no Uruguai, acumulando diversos cargos de prestígio, como exemplo, presidente da Caixa Econômica e diretor da Academia Nacional de Belas Artes. Para Candido (2007, p. 15), Tolentino era um exemplo de cidadão que mostrou que era possível no período imperial conquistar a ascensão social.

O emprego público no Brasil, especificamente no século XIX, era considerado um cargo de prestígio, que aproximava o vínculo do funcionário com os “donos do poder”, conforme utilizado por Candido (2007, p. 15). De maneira geral, ser funcionário público era “ser um pouco dono do poder”, na medida em que se atingiam níveis mais altos da estrutura social. Nesse sentido, ter um cargo público implicaria ter um meio para se conseguir “renda, garantia e posição”. Em contraposição, para chegar a ser um funcionário da esfera pública dependia de vários fatores, bem verdade que precisavam “dos favores, dos protetores, do parentesco e até da habilitação.” (CANDIDO, 2007, p. 17). A indagação que se coloca é o que fazer quando não se tem algum desses fatores? Para isso, a implantação do sistema de mérito para tentar identificar o esforço pessoal de um indivíduo e reconhecer suas habilidades e seus conhecimentos (CANDIDO, 2007, p. 15-17).

Nesse sistema nasceu Antônio Nicolau Tolentino, em 10 de setembro de 1810 na cidade de Niterói, conforme conhecida atualmente. Era filho de camponeses simples e criado por uma tia solteira, chamada Maria Benedita, que por muitos era conhecida como mãe de Tolentino. Aos doze anos de idade, estudava na Aula de Comércio no Rio de Janeiro, e já havia se inscrito no seu quinto curso e já falava duas línguas estrangeiras, francês e inglês. Tolentino expressava a vontade em concluir seus projetos e se ascender socialmente, de modo a exprimir bem a ambição desde os seus doze anos de idade (CANDIDO, 2007, p. 21).

Na Revolução Liberal, em 1842, que aconteceu no Rio de Janeiro, reuniu vários “Voluntários Imperiais”, sendo um capitão, dois tenentes e dois alferes para cada companhia.

Assim, que Tolentino já era escriturário, foi nomeado como alferes e fez parte do esforço bélico da época, na posição de burocrata na defesa do governo (CANDIDO, 2007, p. 24). No próximo ano, Tolentino teria promovido para o cargo de cavaleiro com a Ordem de Cristo e logo, em 1845, passou a ser inspetor interino da Alfândega do Rio de Janeiro, nomeado pelo ministro da Fazenda Manuel Alves Branco, para substituir Saturnino da Veiga e Oliveira.

Como inspetor, Tolentino teria instituído a tarifa protecionista, que reduzia o livre comércio através da criação de barreiras tarifárias para produtos estrangeiros, em que trouxe benefícios diversos para o país, como o aumento significativo de renda, fazendo que tal cargo ocupado por ele, tornasse um dos mais renomados da burocracia imperial. Assim, Tolentino ficou neste cargo pelo período de cinco anos, o suficiente para que ele se deslocasse de categoria social (CANDIDO, 2007, p. 26).

Nesta nova condição, o inspetor deveria se organizar aos padrões da época, havia a necessidade de constituir uma família para passar a ideia de homem com “responsabilidade” perante a sociedade. Com isso, Tolentino deixou a sua esposa com suas filhas e se casou com outra, de vinte e dois anos de idade, desprovida beleza, mas pertencente a uma família renomada e com bens. Esta era filha de grande fazendeiro e já possuía muitas terras em seu nome. Com ela, Tolentino teve seu primeiro filho homem (CANDIDO, 2007, p. 26-27).

Logo, Tolentino foi chamado para assumir o cargo de contador-chefe na Segunda Contadoria da Diretoria Geral de Contabilidade no Tesouro Nacional, em 1850. Neste ano, o Tesouro, havia passado por uma reforma importante, que deixaria esse órgão mais racionalizado, nos moldes e formato da burocracia atual (CANDIDO, 2007, p. 30). Se não era o bastante, em seguida ele foi chamado para ser comissário imperial na Junta de Crédito Público, com a função de consolidar e amortizar a dívida da República Oriental do Uruguai no Brasil, envolvido com a vasta burocracia, não demoraria a que ele se rendesse ao jogo político, que traria muitos êxitos e dissabores para Tolentino (CANDIDO, 2007, p. 31).

Em 1856, Tolentino foi nomeado como vice-presidente da província do Rio de Janeiro para substituir o cargo de Luís Antônio Barbosa, uma vez que esse escolhera a posição de deputado geral pelo Partido Conservador ao invés da presidência. Logo, Tolentino percebeu a necessidade de entrar no jogo político e a força dos poderes, como o Legislativo, para conseguir governar (CANDIDO, 2007, p. 41). Para o autor, Tolentino foi mais instrumentalista, em seu governo, do que meramente político na tentativa de consertar às rotinas burocráticas, isso iria ocasionar conflitos graves na Assembleia Provincial, sendo esta, entrelaçada entre os moldes do aparelho burocrático e os interesses do jogo político (CANDIDO, 2007, p. 45).

No início como vice-presidente, o deputado Ernesto de Sousa em nome da Assembleia, teria recebido Tolentino com vasta satisfação e cordialidade; o mesmo deputado teria dito que Tolentino foi escolhido não só por seus méritos para o cargo, mas também pela sua imensa simpatia. Porém, como o vice-presidente não atuou apenas como administrador, conforme teria realizado com os cargos anteriores, perdeu essa simpatia da Assembleia no momento que começou adotar os projetos reformadores contrários aos interesses dos grupos específicos que também estavam no poder (CANDIDO, 2007, p. 46). Talvez aqui esteja o ponto crucial, entendido por Carvalho (2008), da significativa atuação das elites políticas.

Portanto, logo ele perderia força para uma oposição violenta, ocasionando a saída definitiva de Tolentino do cargo de vice-presidente da província do Rio de Janeiro. Em 1857, a situação começou a mudar com publicação de Tolentino com as medidas reformadoras da Administração Pública; esta reforma geral já era desejada há muito tempo e até mesmo autorizada pela Assembleia, mas nenhum presidente se interessou em executá-la. Foi na volta de Tolentino em conjunto com uma comissão organizadora que essas mudanças seriam efetivadas (CANDIDO, 2007, p. 50).

As medidas reformistas carregavam a esperança dos envolvidos em conseguir organizar o aparelho do Estado, acreditando no alcance da eficiência e eficácia nos procedimentos públicos e, sobretudo, “a moralidade no serviço provincial” (CANDIDO, 2007, p. 50). No fundo, o que se queria mesmo era ter mais o controle e estabelecer ordem com os abusos que estavam acontecendo. Segundo o mesmo autor, tanto o sistema eleitoral como o próprio funcionamento do Estado, estavam envoltos de jogo de favores, clientelismo nos empregos públicos, sem contar com os “privilégios fiscais, concessões, empreitadas, etc.” (CANDIDO, 2007, p. 51). Com isso, percebe a presença do patronato político, um sistema que não levava em conta a capacidade e conhecimentos do indivíduo, mas sim, a “proteção política, o ‘pistolão’” (CANDIDO, 2007, p. 51).

Bem verdade que Candido (2007, p. 51) traz o discurso de José Ribeiro de Campos, que era um representante na Câmara dos Deputados, que provava o patronato político e o jogo de interesses presentes no sistema. Dessa forma, ele dizia que: “não se abrem concursos para estes lugares, apresentam-se os candidatos rodeados pelo patronato [...], o ministro da repartição fica meio que atado, toma nota que tem protetores mais valiosos, e desde que ele tenha uma carta de bacharel em direito o manda para Europa”. Possivelmente esse fator tenha contribuído para que Faoro (2001) acreditasse na forma patrimonialista do Estado.

Com isso, Tolentino pretendia realizar medidas reformadoras na Administração Pública, as principais sendo: proibição das nomeações por favor, por meio de concurso

público e instituir critérios de competência a fim de aumentar a eficácia nos métodos, por meio da instituída promoção sem saltos (CANDIDO, 2007, p. 52). Importante ressaltar que essas medidas não agradariam a todos e conseqüentemente, feria muitos interesses dos envolvidos, como dos “funcionários, dos candidatos a funcionários, e atrás, as famílias, os amigos, os políticos que precisavam distribuir empregos para assegurar o apoio dos chefes locais” (CANDIDO, 2007, p. 54). Portanto, Tolentino promoveria uma reforma que manteria o controle das esferas de poder, bem como, empregaria funcionários através de sua capacidade e competência, e não por relações de amizade (CANDIDO, 2007, p. 54).

No entanto, uma vez aberto o conflito com a Assembleia e com os opositores, vários artigos em jornais foram publicados revelando a fúria pela reforma na Administração Pública, que Tolentino estaria promovendo. Exemplo disso foi o artigo publicado no Correio Mercantil intitulado “Deus para nós e o diabo para os outros”, remetendo a ideia de que Tolentino estaria atuando somente para grupos específicos no poder. Não satisfeitos, mais um artigo haveria de ser publicada, chamada “A Pátria”, que colocava a culpa em Tolentino pelos déficits ocorridos na gestão. Por meio de tanta opressão, Tolentino desistiria de lutar pedindo para que nomeassem alguém que aguentasse com mais vigor as situações difíceis, da qual já teria perdido o controle. Dessa forma, Paranhos assumiu o cargo de presidente provincial no lugar de Tolentino, que ficara por pouco tempo no domínio do governo (CANDIDO, 2007, p. 60-66).

A situação para Tolentino só começou a melhorar no decênio de 1870, quando ele voltaria ao posto de Conselheiro Fiscal da Caixa Econômica, desempenhando a mesma função do seu cargo de 1861 a 1862 (CANDIDO, 2007, p. 103). Em 1872, Tolentino recebeu uma grande prova como reparo pelas as injustiças sofridas como presidente provincial, quando foi agraciado com a Ordem da Rosa, por meio de um decreto assinado pelo Imperador e pelo ministro João Alfredo Correa, reconhecendo o trabalho de Tolentino de grande relevância para o Estado (CANDIDO, 2007, p. 103). Importante ressaltar que Tolentino não era rico quando se comparava com a maioria dos homens de negócios, como também não recebia nenhum vencimento para ser presidente do Conselho Fiscal da Caixa Econômica, o qual prestou serviços por treze anos. Tudo isso, colocou a tona a eficiência técnica e burocrática de Tolentino ao ser reconhecido pelo governo e pelos financistas (CANDIDO, 2007, p. 112).

Com quase 78 anos, Nicolau Tolentino, já adoecendo, com poucas condições de continuar seu trabalho na Academia de Belas Artes do Rio de Janeiro, decidiu se ausentar do funcionalismo público, o qual prestou serviço por mais de sessenta anos. Foi ainda condecorado com o grau de comendador da Ordem de Cristo, assinado pela princesa Isabel e

o ministro regente do Império. Agradecido pelo ato de reconhecimento da realeza, escreve uma carta com muita cordialidade, sem contar com a polidez de um burocrata. Passados cinco dias, a princesa proclama a abolição da escravatura e morreu após três meses deste ato (CANDIDO, 2007, p. 119).

Portanto, pode-se observar como todo este aparato, que o funcionário da monarquia, Antonio Nicolau Tolentino, foi um homem de origem modesta que conseguiu atingir os maiores cargos da esfera pública no período Imperial. Teria ele sido “inspetor interino e depois titular da Alfândega, comissário Imperial no Exterior, inspetor no Banco do Brasil, vice-presidente e presidente da província, diretor e presidente da Caixa Econômica, diretor da Academia de Belas-Artes e Conservatório” (CANDIDO, 2007, p. 119). Porém, conforme exposto, foi alvo de muitos conflitos, polêmicas e humilhações, que colocava ele na posição de cargos penosos, conforme Candido (2007, p. 119). Contudo, mostrou um grande exemplo de administração, o qual colocava a burocracia como fonte de todo o esforço e funcionamento do Estado.

Nesse sentido, o historiador Milton Ohata discute em seu ensaio “Ascensão à Brasileira” aspectos da biografia de Antonio Nicolau Tolentino, demonstrando o contexto da época Imperial ao tratar das relações desiguais dentro da esfera política. Segundo Ohata (2007, p. 211), a história de Tolentino tem muito a contribuir para a literatura brasileira, por demonstrar a dinâmica social enfrentada naquele tempo, principalmente por demonstrar a miscelânea entre as intenções do burocrata e o jogo de interesses dentro da esfera política.

Ohata (2007, p. 216) em seu ensaio conta a trajetória passada por Antonio Nicolau Tolentino chama a atenção para os altos e baixos da carreira do personagem, lembrando das suas origens humildes à chegada ao topo como presidente da província do Rio de Janeiro no período Imperial. Assim, conseguir alcançar níveis de estratificação social mais elevada não era tarefa simples, Tolentino teve que ser reconhecido pelas suas competências e habilidades para progredir nas camadas superiores de ascensão. Bem verdade que, o mencionado autor, caracteriza esse momento da história, como “Ascensão à Brasileira”, demonstrando uma característica típica do país que somado as boas intenções do burocrata Tolentino com a má-fé do jogo de interesses existente na politicagem no Brasil, desmistificava a fantasia do período Imperial (OHATA, 2007).

Portanto, Ohata (2007, p. 216) argumenta que na contemporaneidade o Estado Nacional tem sido utilizado apenas como instrumento para favorecer a reprodução do capital e essa realidade é demonstrada também, em tempos de Império no Brasil, a partir dos particularismos no âmbito político. Ohata (2007) na oportunidade acrescenta que o livro de

Antonio Candido demonstra a ilusão de Tolentino na disposição de melhorar o funcionamento público, mas que se cansava em enfrentar os particularismos dentro do governo, os quais apenas se preocupavam nas políticas a favor, da acumulação de capital. Dessa forma, Ohata (2007, p. 216) afirma que “o Estado Imperial foi constituído para formar uma nação partida e por isso não cansava de desfazer a fantasia de Tolentino”. Observa-se que a trajetória vivida por Tolentino não expressou somente a possibilidade de ascensão social em um modelo burocrático, mas também, a diferença entre ocupar os cargos do Executivo direto e as demais funções da burocracia. Assim, é neste prisma que Carvalho (2008) e, de forma menos acentuada, Uricoechea (1978) expõem a formação do Estado a partir da racionalização burocrática.

Com isso posto, encerra-se a primeira parte deste ensaio. Em sequência, apresenta-se a parte II para tratar a administração fazendária, bem como a burocracia e o patrimonialismo no período imperial brasileiro; para isso, utilizam-se os autores, sendo: Aidar (2016), Barcelos (2014) e Buescu (1984) no intuito de compreender a reforma ocorrida em 1831 e de 1850 e suas consequências para o país.

PARTE II

**ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA, BUROCRACIA IMPERIAL E
PATRIMONIALISMO**

CAPÍTULO 5 – A RECONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA NA FORMAÇÃO DO ESTADO IMPERIAL BRASILEIRO

Nesta etapa deste trabalho, a segunda parte, é mais específica e procura compreender a natureza patrimonialista ou burocrática da administração fazendária imperial utilizando bibliografia sobre o tema (Aidar, 2016; Barcelos, 2014; Buescu, 1984) e análise documental, mais precisamente no capítulo 6, que discute a legislação das reformas e os relatórios do Ministério da Fazenda. Portanto, inicia-se este com a descrição de Barcelos (2014).

5.1 A descrição de Fábio Campos Barcelos: A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e o Tesouro Nacional

Visto o aparato teórico discutido até o momento se faz importante analisar a administração fazendária imperial por ser um âmbito que desde sempre exigiu um alto nível de especialização, sendo isso, característica principal que diferenciava a parte da fazenda com as outras secretarias de Estado do governo. Segundo Barcelos (2014, p. 7) a forma como opera a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda pode ser facilmente confundida com a atuação do Tesouro Nacional, principalmente quando se observa o Tesouro Nacional na perspectiva administrativa, no entanto cabe aqui, diferenciar estes conceitos.

Barcelos (2014, p. 8) utiliza a definição de Luiz Ferreira de Araújo Silva, que na segunda metade do século XIX assumia a função de chefe de Seção no Tesouro Nacional, que, no entanto, escreveu um livro dedicado a explicar os processos administrativos neste órgão. Para o chefe de Seção, o Tesouro Nacional nada mais é que uma entidade estruturada para salvaguardar os recursos do país, que em sua organização se mantém os funcionários para desempenhar as funções da complexa Administração Fazendária brasileira. Conforme Barcelos (2014, p. 8), “quando encontrado na legislação ou na documentação da época, deve ser visto sempre circunstancialmente, servindo tanto como sinônimo para ‘cofres públicos’ quanto como um determinado conjunto de repartições administrativas encarregadas de gerir as finanças nacionais”. Portanto, neste estudo trabalha-se com essa última definição de Tesouro Nacional compreendido como uma entidade que reúne em si repartições administrativas voltadas para gerir os recursos da Nação.

Dessa forma, o mencionado autor argumenta que o dinheiro da Nação, isto é, a Fazenda Nacional, fica a cargo do secretário de Estado, em que possui a responsabilidade de chefia da Secretaria do Estado dos Negócios da Fazenda, o qual se limita dentro de sua estrutura um aglomerado de repartições administrativas chamado de Tesouro Nacional

(BARCELOS, 2014, p. 8). Portanto, pode-se dizer que a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda é gerida pelo secretário e ministro de Estado, que por sua vez, é responsabilizado pelos cuidados da Fazenda. A finalidade administrativa é realizada nos departamentos de controle em que executam tarefas específicas como a “arrecadação, emissão de moeda, e pagamento de dívida” que podem ser exercidas de forma direta pela Secretaria de Estado, quanto indiretamente, através das repartições administrativas do Tesouro Nacional (BARCELOS, 2014, p. 8-9).

O Chefe de Seção no Tesouro Nacional, Luiz Ferreira de Araújo Silva, argumenta ainda que a forma de administrar o dinheiro da Nação estava por responsabilidade do ministro da Fazenda e do Tribunal do Tesouro. Segundo ele, o tribunal era assim chamado por representar a reunião dos empregados da alta cúpula para discutir os assuntos da Fazenda. Portanto, Barcelos (2014, p. 8-9) chama atenção para três elementos que constituíram o tripé da administração dos recursos públicos no período Brasil Império, que basicamente foram: “a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, o Tribunal do Tesouro Nacional e o Tesouro Nacional.” (BARCELOS, 2014, p. 9).

Em resumo, pode-se dizer que, a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda foi um espaço governamental destinado à administração dos recursos da Nação em que o secretário e o ministro de Estado assumem a direção do órgão e; o Tesouro Nacional nada mais é que, o local destinado para efetivar esta administração, ou seja, um conjunto de repartições utilizadas para efetuar o controle e fiscalização do dinheiro público e; por último, o Tribunal do Tesouro Nacional, onde o utilizavam com finalidade consultiva para discutir os assuntos da administração fazendária (BARCELOS, 2014, p. 9-10).

Pode-se ressaltar aqui, a importância de compreender a Secretaria de Estado, bem como a sua definição e os órgãos que se alinham em conjunto com a mesma, como o Tesouro Nacional, para que se possa perceber a organização administrativa no período imperial (1822-1889), principalmente a existência da burocracia através da estrutura administrativa e os órgãos hierarquizados presentes na época. Ao encontro disso, Barcelos (2014, p. 10) destaca a diferença entre “a administração fazendária da política fazendária”. Segundo ele, a política se distingue por se concretizar através das ações governamentais e da efetivação de políticas públicas manifestando-se por meio do arranjo administrativo. Desse modo, é por meio da política que se pode observar com mais facilidade “as explicações sobre as transformações administrativas.” (BARCELOS, 2014, p. 10).

Sobre a trajetória da administração da fazenda cabe retroceder na história para se compreender as mudanças ocorridas sobre a forma de controlar e fiscalizar as finanças no

período imperial. Segundo Barcelos (2014, p. 11) por meio da legislação do século XVIII surgiu em Portugal o Erário Régio, uma estrutura administrativa criada para coordenar e fiscalizar a arrecadação das rendas obtidas durante o reinado. Dentro das consequências desta criação envolvia a racionalização do aparelho Estatal e a procura da eficiência nas contas governamentais, bem como o aumento da fiscalização e controle da administração da Fazenda. Observa-se, portanto, que o Erário Régio já apontava a existência da burocratização do Estado por meio destas transformações na estrutura administrativa e na centralização de poder nas mãos do rei, que essencialmente cooperava para a sustentação da monarquia. Para Barcelos (2014, p. 11), o surgimento do Erário Régio demonstrou uma nova relação administrativa em que marcou uma transformação política da época.

Cabe aqui salientar que, antes do século XVIII a administração fazendária era compreendida como uma estrutura administrativa voltada para os interesses da monarquia, em que o rei articulava suas ações como se fosse um “chefe de família” tornando sua gestão voltada para seus interesses particulares. Apenas com a chegada ao século XVIII que este modelo de gestão passaria a ser estruturado para o coletivo e não apenas voltado para as particularidades do rei (BARCELOS, 2014, p. 11). Neste momento, se incorpora uma mudança no modo de operar da administração pelo fato do rei atuar com base no interesse público (BARCELOS, 2014). No entanto, a criação do Erário Régio especificamente em 1761 marcava a busca da racionalização da administração pública que se coloca em xeque os indícios personalistas concentrados na figura do rei.

Segundo Barcelos (2014, p. 13) o Erário Régio possuía como presidente Sebastião José de Carvalho e Melo, conhecido como o marquês de Pombal, devido seu título de nobreza. Ele, como presidente, acumulava também o cargo de inspetor-geral, o qual detinha a responsabilidade de controlar e fiscalizar a arrecadação dos recursos para o bem público. O marquês de Pombal ficou conhecido, principalmente, por reorganizar as finanças do estado português e por promover reformas que limitava os interesses particulares das nobrezas ampliando assim a organização do aparelho Estatal para aquilo que é *res publica* (BARCELOS, 2014). Portanto, o Erário Régio possuía como estrutura administrativa os cargos de: presidente e inspetor-geral; tesouraria-geral, em que havia como chefe o tesoureiro-mor; e contadoria-geral. Como resultado desta criação de controle e fiscalização das contas públicas é que o Erário Régio se tornou uma das principais entidades da Coroa Portuguesa e um órgão indispensável para as questões de ordem financeira para o Estado (BARCELOS, 2014, p. 13-15).

Conforme o mesmo autor, somente no início do século XIX que se implanta no Brasil o Erário Régio, também conhecido como Tesouro Geral ou Tesouro Público, instaurado no Rio de Janeiro no ano de 1808, por meio da decisão de Dom João, que era o “príncipe regente de Portugal.” (BARCELOS, 2014, p. 23). Este órgão foi regulamentado através do alvará de criação que definia como objetivo da entidade a função de “arrecadar, distribuir e administrar todos os negócios pertencentes à Fazenda Real tanto do Brasil como de todo o domínio ultramarino lusitano, seguindo todas as prerrogativas determinadas para o Erário Régio português, estabelecidas em 1761.” (BARCELOS, 2014, p. 23). No entanto, o Erário Régio foi nada mais que uma instituição trazida de Portugal implantada no escopo brasileiro, seguindo os moldes da gestão lusitana e implantando aqui um aparelho de administração semelhante ao de Portugal. Nesse sentido, pode-se observar que neste momento da história da administração fazendária existiu a burocratização na forma de gerir o Estado, bem como, fica perceptível os interesses da Coroa Portuguesa no domínio do Brasil (BARCELOS, 2014).

Assim, a estrutura do Erário Régio brasileiro era semelhante ao Erário Régio lusitano conforme visto anteriormente, sendo formadas por uma “Mesa, Tesouraria-mor, três Contadorias Gerais e por uma Tesouraria Geral de ordenados, pensões, juros e tenças” conforme Barcelos (2014, p. 23). Segundo o mesmo autor, o termo “Mesa” era usado para se referir a uma “repartição de despacho”, lá se tinha a figura do presidente em conjunto com os demais empregados, decidia os assuntos da fazenda, pode-se arriscar a dizer, que seria uma espécie de colegiado, um local destinado à tomada de decisões em conjunto com os demais envolvidos (BARCELOS, 2014, p. 23-24).

Nesse raciocínio, as três contadorias tinham como objetivo manter o controle da arrecadação da Corte, em que contavam com o apoio de “escriturários, amanuenses e praticantes” para manter o controle das contas públicas (BARCELOS, 2014, p. 25). A Tesouraria-mor sem uma definição propriamente dita pode ser compreendida como a figura de um subordinado responsável pela repartição da Tesouraria Geral. Na oportunidade, o cargo de Tesouraria Geral tinha como objetivo realizar o pagamento dos “ordenados, juros, pensões e tenças” conforme o alvará de 28 de junho de 1808 que regulamenta a criação do órgão (BARCELOS, 2014, p. 25).

Em conjunto com a criação do Erário Régio no Brasil o alvará também regulamentava a implantação do Conselho da Fazenda, que também era muito parecido com o Conselho - da Fazenda - de Portugal, nele se discutia o “lançamento e administração das rendas antes exercidas pela Junta de Fazenda do Rio de Janeiro e a arrematação de todos os contratos referentes a direitos reais.” (BARCELOS, 2014, p. 26). Neste mesmo período houve a criação

de diversos órgãos que cooperavam para mudança administrativa do Estado brasileiro, como a “Real Junta de Agricultura, Comércio, Fábricas e Navegação”, através delas eram realizadas atividades de cunho administrativo, bem como judicial; segundo o mesmo autor houve registros na época que por meio das Juntas reais se tinha a facilidade de conceder regalias e isenções de tributos para determinada camada social (BARCELOS, 2014, p. 26).

Neste período entre 1808 a 1822, Dom João, primeiro como príncipe regente, depois como rei, continuou as reformas no aparelho administrativo do Estado criando mais três órgãos, sendo eles: Aula de Comércio; Imprensa Régia e; o Banco do Brasil. Inicialmente, a Aula de Comércio era uma instituição pensada para promover aulas para transmitir conhecimento sobre negócios e finanças aos envolvidos, foi criada em 1809, instituída para fomentar o comércio nacional. Já a Imprensa Régia era uma entidade criada para fornecer a impressão de documentos governamentais e legislações da época, esta foi criada já em 1808. Por último, não menos importante, a instituição bancária – Banco do Brasil – que foi criado em 12 de outubro de 1808. Esta criação tinha a importante função de garantir a emissão de moedas para a colônia e atuava como intermediador nas relações de cunho financeiro (BARCELOS, 2014, p. 26-28). Seguindo a trajetória de mudanças, em 1821, já com D. Pedro como regente, houve a criação do cargo de ministro e secretário dos Negócios da Fazenda e a nova nomeação para a presidência do Erário Régio, sendo escolhido d. Diogo Menezes, que agora viria a tomar conta do Erário, a entidade, que neste mesmo ano recebeu a nova nomenclatura de Tesouro Público do Rio de Janeiro (BARCELOS, 2014, p. 30).

O mencionado autor enfatiza ainda a importância da mudança na nomenclatura do Erário Régio para Tesouro Público, pois essa atitude demonstra uma nova dinâmica em que dispõe a abertura para as práticas liberais na política e a distinção entre o patrimônio do rei e o patrimônio público (BARCELOS, 2014, p. 29). Vejamos aqui, uma iniciativa de enxergar a interface entre o público e o privado que até o momento era confundido com o patrimônio e os interesses do rei. No entanto, além desta alteração outras mais foram realizadas, sobretudo, nos anos de 1831 e 1850, sendo essas duas grandes reformas as quais reorganizaram as atribuições das repartições da fazenda (BARCELOS, 2014, p. 30). Discutem-se essas reformas a seguir.

As Reformas de 1831 e de 1850 proporcionaram mudanças significativas na trajetória administrativa brasileira, pois através delas se obteve a nova dinâmica no âmbito administrativo fazendário. No entanto, se faz importante aqui contextualizá-las para compreender o cenário econômico e político da época. Na década de 1830 o país estava passando por um avanço liberal que colocava como pressuposto a ideia de descentralização do

aparato administrativo Estatal e teve como medida a criação de iniciativas como a Guarda Nacional, Código do Processo Criminal e a aplicação dos Atos Adicionais em 1834 (BARCELOS, 2014)³.

Conforme Barcelos (2014, p. 39), a Constituição de 1824 e a lei de 4 de outubro de 1831 promoveram mudanças administrativas na estrutura hierárquica do Tesouro Nacional; esse, por sua vez, se tornou diferenciado ao comparar com as demais secretarias do governo. A partir daí, a Secretaria de Estado da Fazenda passou a fazer parte da estrutura do Tesouro Nacional, assumindo duas principais funções, quais sejam: uma para “toda a administração fazendária a cargo do secretário de Estado” e a outra como uma espécie de “despacho ministerial, seguindo a tradição portuguesa” (BARCELOS, 2014, p. 39).

Barcelos (2014, p. 39) acrescenta que com a Reforma de 1831 o Tesouro Nacional integrou mais funções administrativas, sendo a inserção de “tarefas administrativas de escrituração, fiscalização e controle das contas nacionais”, não se reduziu apenas nas tarefas de arrecadação conforme modelo anterior. Assim, o mencionado autor, define o Tesouro Nacional como um “núcleo administrativo da Secretaria de Estado da Fazenda, reunindo as repartições necessárias para que o ministro de Estado possa conduzir a política financeira e econômica do país.” (BARCELOS, 2014, p. 39). Desse modo, a estrutura do Tesouro Nacional após a lei de 1831 se formava pelo Tribunal do Tesouro Nacional, “a secretaria, a Contadoria-Geral de Revisão, a Tesouraria-Geral e o Cartório”. Já não mais existiam o

³ Em paralelo, foi formulado também o Código do Processo Criminal no ano de 1832 o qual, promoveu a i) descentralização da justiça, ii) a criação do cargo de Juiz de Paz e o iii) surgimento do habeas corpus; a partir disso, se teve uma atuação jurídica dentro das províncias que até então não havia tido. Após esse, em 1834 foi instituído os Atos Adicionais em que promoveu uma série de mudanças na área administrativa, como a criação das i) Assembleias legislativas provinciais, ii) a extinção do Conselho de Estado, iii) estabeleceu o Rio de Janeiro como um município neutro, para a estrita atuação governamental e por último, iv) a criação da Regência Una, em que a escolha do regente era realizada por eleitores de todas as províncias (BARCELOS, 2014).

Nesta sequência, a Reforma de 1850 também promoveu diversas transformações na área administrativa do país, pois foi um período de iniciativas de modernização conservadora durante o Reinado de Dom Pedro II. Neste, foram criadas duas leis, sendo: a i) Lei de Eusébio de Queirós e a ii) Lei de Terras; a primeira estabelecia a proibição do tráfico atlântico de escravos, a qual, se deu por influência estrangeira uma vez que o Brasil já estava sofrendo pressão inglesa para extinguir o trabalho escravo e inserir na economia o trabalho assalariado a partir da implantação da indústria no país. Portanto, havia então, o estímulo à imigração, pois com o fim do tráfico de escravos surgia à necessidade de mão de obra, e assim se estimulava a inserção de imigrantes no Brasil.

Já a segunda Lei, instituiu a venda de terras, ou seja, a propriedade da terra só era dada a partir da sua compra. Provável que esta tenha sido pensada justamente por causa da vinda dos imigrantes para o país, pelo fato, deles não possuírem o recurso suficiente para a compra das terras e ficassem então nas dependências dos latifundiários. Pode-se observar, portanto, que a reforma que se teve foi uma tentativa de modernização, porém manteve a mesma estrutura conservadora e o mesmo prestígio a favor da manutenção do latifundiário (BARCELOS, 2014). Estas reformas do aparelho Estado, vão ao encontro das transformações na administração fazendária, uma vez que, atingem diretamente as ações de interesse da Fazenda. Portanto, algumas mudanças foram trazidas para o campo econômico, diretamente no Tesouro Nacional.

Conselho de Fazenda, que teve suas funções repassadas para o Tribunal do Tesouro Nacional e as Juntas da Fazenda, que também tiveram suas funções integradas as Tesourarias de Província, assumindo então a função de arrecadar e controlar os recursos dessas localidades (BARCELOS, p. 39- 40).

Importante ressaltar que com a divisão entre as receitas gerais e receitas provinciais em 1832 e a criação das Assembleias Legislativas a partir do Ato Adicional de 1834 a qual possuía a função de legislar sobre a apropriação dos impostos, deixava clara a distinção entre os recursos arrecadados para as províncias e aquele que era destinado para o governo central. Essa separação entre a arrecadação dos impostos é a característica principal que vai nortear as tarefas de arrecadação até o final do período Brasil Império. Essa política tributária era decorrente da separação das receitas internamente arrecadadas, como atividades de transferência de imóveis, impostos urbanos territoriais e aquisição de herança; com as receitas externamente arrecadadas advinda do comércio exterior que sempre foram destinadas ao governo central. No entanto, essa divisão geraria diversos debates ao longo do período imperial, além de alguns projetos de cobrança de impostos sobre a renda e sobre a terra (BARCELOS, 2014, p. 44-45).

Nessa discussão, a reforma de 1831 também modificou a forma como os tributos eram arrecadados, pois a partir dos interesses do governo com o objetivo de aumentar a arrecadação promovia interferências e modificações nas estruturas administrativas. A reforma do Tesouro Nacional foi apenas uma perto de diversas reformas que também afetavam a estrutura do Estado. Vejamos que, o Ato Adicional de 1834 também transformou a administração fazendária da época por diferenciar o município do Rio de Janeiro com as demais províncias e com isso diversas outras alterações ocorreram na administração da época, bem como, a necessidade de criação de novos órgãos como a Recebedoria de Rendas para o município e o surgimento de novos impostos para o aumento da arrecadação (BARCELOS, 2014, p. 45).

Segundo o mencionado autor o período imperial foi marcado pela disputa de poder entre o governo central e as demais províncias do Estado na busca incessante dos recursos financeiros. Dessa forma, o que se teve neste momento da história foram medidas conservadoras que exigia do governo maior centralização nas decisões políticas-administrativas. Assim, no ano de 1837, com a renúncia de Diogo Feijó se teve um regresso conservador nas decisões políticas e como medida criou-se a Lei Interpretativa do Ato Adicional em 1840, que estabelecia a volta da centralização política, acreditando na necessidade de conferir mais poder as assembleias provinciais sem colocar em perigo o poder

tributário do Estado. Neste momento, acreditavam que somente a figura de um imperador iria apaziguar o governo (BARCELOS, 2014, p. 48).

Durante o Segundo Reinado uma das medidas tomadas pelo imperador foi reestabelecer o Conselho de Estado, que se deu pela Lei Interpretativa do Ato Adicional de 1841; este Conselho tinha o objetivo de assessorar o imperador nos assuntos governamentais, desde decisões políticas, da Fazenda e negócios a questões referentes à Guerra. Neste aspecto, Dom Pedro II também se dedicou a diversas alterações na estrutura política-administrativa, sobretudo na reforma de 1850, a qual promoveu diversas mudanças nas instituições da administração pública, principalmente reformas na Secretaria de Estado nos Negócios da Fazenda. Barcelos (2014, p. 49) expõe que “com isso ficava estabelecida uma jurisdição em primeira instância exclusiva para as matérias de contencioso ligadas à Fazenda, que, desde a extinção do Conselho de Fazenda não eram exercidas separadamente”.

De acordo com o mesmo autor, nos anos de 1831 a 1840 era possível observar a complexidade em organizar os trabalhos do Tesouro Nacional, os motivos eram dos mais variados, desde a escassez de funcionários à despreparação dos mesmos. A Tesouraria-Geral e a Contadoria-Geral de Revisão não estavam conseguindo lidar com a quantidade de trabalho que estava sendo destinado para elas, e essa quantidade só iria aumentar após o “deslocamento da Tesouraria da Província do Rio de Janeiro para a nova capital da província, fazendo com que os impostos arrecadados na capital do Império passassem a ser recolhidos pela recém-criada Recebedoria, e escriturado na Contadoria de Revisão do Tesouro” (BARCELOS, 2014, p. 49). Desse modo, diversas medidas foram tomadas sob esse prisma e os pressupostos do ministro Joaquim José Rodrigues Torres, integrante e líder do Partido Conservador, foram considerados para a mudança no escopo tributário brasileiro.

Adiante, a Reforma de 1850 seguiu a mesma perspectiva anterior sobre a definição do Tesouro Nacional, considerou o mesmo como um conjunto de repartições administrativas responsáveis pelas funções de administrar, fiscalizar e controlar os negócios da Fazenda. Dessa maneira, o decreto n. 736 instituído em 1850 considera importante a distinção entre a Suprema Administração da Fazenda Nacional e a Administração Central da Fazenda. No entanto, a diferença principal é que a Suprema Administração da Fazenda Nacional integrava o Tribunal do Tesouro Nacional em que atuava na função de julgar as contas e os recursos arrecadados, bem como, questões ligadas a competência deliberativa (BARCELOS, 2014, p. 50).

Segundo Barcelos (2014) as alterações referentes aos assuntos da Fazenda Nacional perante a Reforma de 1850 envolveu o surgimento de novos órgãos na composição do

Tesouro e a extinção das velhas repartições administrativas, mantendo a mesma estrutura da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, bem como, a conservação do Tribunal do Tesouro Nacional. Importante salientar que, esta reforma englobou também as tesourarias provinciais que foram repensadas a favor de zelar pela legislação fazendária. Conforme o mesmo autor, estas alterações obtiveram uma série de vantagens e resultados positivos, mesmo tendo que operar com as dificuldades da época, como a escassez de empregados e a má remuneração dos mesmos (BARCELOS, 2014, p. 51). Somente em 1860 com a nova regulamentação que reestabeleceu a estrutura do Tribunal do Tesouro Nacional, delimitando todas as suas atribuições e compreendendo como um órgão administrativo para a “tomada de contas” (BARCELOS, 2014, p. 54).

Neste contexto de pós reforma especificamente nas décadas de 1860 e 1870 o Brasil se via em um cenário político conturbado por causa da Guerra do Paraguai, que teve início quando o exército paraguaio invadiu a cidade de Dourados no estado do Mato Grosso e com o aprisionamento do navio brasileiro Marquês de Olinda no porto de Assunção, provocando o confronto entre Paraguai e Brasil. Não obstante, Paraguai também realizou diversas incursões armadas para conquistar o território argentino e uruguaio; portanto, neste conflito armado, o Paraguai lutou contra a tríplice Aliança que era formada pelo Brasil, Argentina e Uruguai, tanto que para alguns historiadores este conflito podia ser chamado de Guerra da Tríplice Aliança. O fim deste conflito armado se deu em 1870 com a morte de Francisco Solano Lopes, o ditador do Paraguai (BARCELOS, 2014, p. 55).

Assim, esta guerra envolveu grande parte dos recursos financeiros do Brasil que conseqüentemente levou o governo a pensar medidas para conter os gastos dos cofres públicos. Neste sentido, foi criada a Lei em 1867, com uma série de orientações que estabelecia a redução de funcionários e a diminuição dos ordenados dentro da administração pública; essa implementação teve como consequência alterações na estrutura do Tesouro Nacional, as quais envolveram a extinção de um cargo de subdiretor da Diretoria de Rendas, a diminuição de diversas tarefas que ali eram realizadas, a elaboração do orçamento geral que passou para a Diretoria de Contabilidade, a junção de duas pagadorias e o cartório que passou a integrar à secretaria. Dessa maneira, pode-se observar diversas medidas para contenção de gastos na administração, bem como a simplificação das estruturas do Tesouro (BARCELOS, 2014, p. 55-56).

Nesse cenário de finalização do período imperial em 1889 pode-se observar como a estrutura e as atribuições da Secretaria de Fazenda e o Tesouro Nacional se modificaram ao longo do tempo, principalmente quando comparadas as inicialmente estabelecidas no início

do século, sobretudo em 1822, com a independência brasileira. No entanto, se faz notável tamanho mudança nas suas estruturas, tanto na secretaria quanto no Tesouro, que aprofundaram ainda mais as suas atribuições e o seu campo de atuação. Esse desenvolvimento pode ser explicado devido à “dinamização da economia nacional” em promover mais políticas de cunho econômico e financeiras (BARCELOS, 2014, p. 57).

Nesse sentido, o novo cenário trazia a figura da industrialização e os novos comércios nos centros urbanos, assim o país passou a se modernizar e modificar a sua infraestrutura urbana (BARCELOS, 2014, p. 58). Somente em 1891 com o primeiro presidente da República, o Marechal Deodoro da Fonseca que a estrutura da Secretaria e do Tesouro foi novamente repensada, dando início a uma nova fase de estruturação, principalmente com a criação do Ministério da Fazenda (BARCELOS, 2014, p. 60). Neste panorama, busca-se discutir a seguir, a perspectiva de Mircea Buescu.

5.2 A descrição de Mircea Buescu: Organização e Administração do Ministério da Fazenda do Império

A descrição de Mircea Buescu sobre a organização e administração do Ministério da Fazenda no período Imperial inclui um debate acerca dos aspectos políticos e econômicos que envolveram a administração pública fazendária da época. O historiador nasceu na Romênia, uma república no centro-sudeste da Europa, mas refugiou para o Brasil onde começou a se dedicar à pesquisa histórica. Não demorou em assumir o cargo de professor adjunto da PUC-Rio para a disciplina de História Econômica Geral e do Brasil. Em paralelo, foi autor de grandes obras como “História do desenvolvimento econômico do Brasil”; “300 anos de inflação”, “História econômica do Brasil” e “Brasil: disparidade de renda no passado”. O intuito de trazer a interpretação do autor para este constructo se faz da importância dos seus escritos para a compreensão da constituição da administração pública brasileira, por isso será tratado aqui, a historiografia da organização fazendária no Império.

Segundo Buescu (1984, p. 19) após a Constituição de 1824, que instituiu limitações às contas públicas, ficavam perceptíveis que as instituições da fazenda no Brasil eram insuficientes para tamanha complexidade. Principalmente, após os demasiados gastos em despesas ocasionadas pelas guerras e disputas da época, como a revolta ocorrida no Pará, Maranhão, Rio Grande do Norte, Ceará e a Guerra da Cisplatina. Portanto, era preciso reformar essas instituições para atender às necessidades desta época.

Buescu (1984) explica que essas insuficiências eram pontuadas pelo ministro da fazenda, Miguel Calmon du Pin e Almeida em 1828, como a restrita adaptação das repartições administrativas, “à lentidão das Juntas das províncias, às falhas da metodologia de escrituração, à imperfeição da fiscalização das contas fazendárias, em geral, da obsolescência da administração” (BUESCU, 1984, p. 19). A busca pelo equilíbrio e eficiência nas instituições veio após três anos, com a reforma de 1831. Anterior a isso, tiveram algumas tentativas de organização, como a regulamentação da lei orçamentária de 1828, em que previa a prestação de contas das repartições administrativas ao Tesouro Nacional, bem como, a regulamentação da Caixa de Amortização que possuía a função de cuidar do pagamento dos bens e da amortização da dívida pública.

Nesse sentido, a reforma em 1831 se fazia cada vez mais importante para reorganizar o aparelho de Estado. Buescu (1984, p. 21) argumenta que o relatório do Ministério da Fazenda para 1831 demonstrava a necessidade de mudança, devido uma série de imprudências na administração fazendária, como a desordem na instituição dos impostos, pouca fiscalização nos negócios do governo, ilegalidades e “diferenças regionais”. Por isso, uma das premissas defendidas para regulamentar a partir da Lei de 4 de outubro de 1831 era a exigência da prestação de contas das repartições ao Tesouro Nacional, cabendo então, mais detalhes nas apresentações das despesas, para evitar qualquer tipo de desvio nas contas públicas.

Assim, conforme Buescu (1984, p. 20-21) a reforma foi instituída com a regulamentação da Lei de 4 de outubro de 1831 em que reorganizou as repartições do governo e alterou as bases da administração fazendária; a partir dela, a estrutura da fazenda estaria composta pelo “Tribunal do Tesouro Público Nacional, como órgão central, e as Tesourarias das províncias, como órgãos descentralizados”. Buescu (1984, p. 21) chama atenção que a lei não mencionou a organização das Mesas de rendas e das Alfândegas, entendia-se, portanto, na responsabilidade autônoma dessas instituições. No entanto, elas foram organizadas alguns anos depois; sendo as Mesas de rendas regulamentadas pelo o decreto de 30 de maio de 1836 e, as Alfândegas, a partir do decreto de 22 de junho deste mesmo ano em que regulamentou o seu funcionamento. A Lei de 1831 instituiu também a extinção do Erário Régio e o Conselho da Fazenda, as funções deste último, podiam ser exercidas pelos juízes territoriais, em raros o caso podia passar para a responsabilidade do próprio tribunal. Esta situação só mudaria em 1850, com a criação da Diretoria Geral do Contencioso (BUESCU, 1984, p. 22). A criação do Tribunal do Tesouro Público Nacional em 1831 se dava a partir da figura de um presidente, o qual seria o ministro e também responsável pela Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda. O tribunal era composto também por um “inspetor-geral, contador-geral e um

procurador fiscal, todos nomeados pelo imperador.” (BUESCU, 1984, p. 22). Dessa forma, as principais atribuições do tribunal conforme o disposto pela lei era a suprema direção e fiscalização das receitas e despesas nacionais, dispondo de toda a contabilidade de todas as rendas públicas, como também administrar o patrimônio, todos os bens públicos da nação e propor as condições dos empréstimos (BUESCU, 1984, p. 22).

Importante ressaltar que, em conjunto com o Tribunal do Tesouro Nacional articula-se também a Secretária do Tribunal, sendo uma repartição responsável pela atribuição de expedir as resoluções e ordens para as províncias. A sua estrutura consistiu em um “Inspetor Geral, um oficial-mor, quatro oficiais e quatro amanuenses” (BUESCU, 1984, p. 22). A lei também especifica que para o todo o funcionalismo da Fazenda competia à necessidade de títulos, ou diplomas para assumir o cargo deste órgão. Foi criada também a Tesouraria Geral do Tribunal do Tesouro, uma repartição destinada a arrecadar e distribuir as sobras das Tesourarias Provinciais do Império e dos demais fundos do governo. As Tesourarias demonstram uma tentativa de descentralização da administração fazendária, por determinar a cada província uma organização que mesmo sob o controle do soberano possuem ainda autonomia na tomada de decisão (BUESCU, 1984, p. 23).

Buescu (1984, p. 24) utiliza o art. 48 da Lei de 4 de outubro de 1831 para explicar que a função das Tesourarias está na administração de todas as rendas públicas da província, em que todas as tesourarias provinciais eram submetidas ao Tribunal do Tesouro Nacional. Cada Tesouraria possuía um quadro de empregados sendo: um inspetor da Fazenda, um responsável pela contadoria e um para a procuração fiscal. Nesse mesmo sentido, o art. 84 disposto na Lei, completa dizendo que a quantidade de empregados e seus demais serão denominados conforme a disposição das Tesourarias possuindo autonomia para exercer suas atividades. Para melhor esclarecer, Buescu (1984, p. 24) ilustra no Quadro 1 a estrutura do funcionalismo público das tesourarias provinciais, “estando distribuídas em várias classes e categorias segundo sua importância”. Vale ressaltar que as províncias que tinham as suas tesourarias ativas era “São Paulo, Minas Gerais, São Pedro, Santa Catarina, Bahia, Pernambuco, Alagoas e Rio Grande do Norte; organizadas as do Espírito Santo, Paraíba e Piauí; com empregados nomeados, as do Ceará, Maranhão e Pará”. Dessa forma, Buescu (1984, p. 24) demonstra no Quadro 2 o funcionalismo público nas Tesourarias provinciais.

Quadro 2 - O funcionalismo público nas Tesourarias provinciais⁴.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Inspetoria: Inspetor	1	1	1	1	1	1	1	1
Contador	1	1	1	1	1	1	1	1
Fiscal	1	1	1	1	1	1	1	1
Contadoria: Oficial-maior	1	1	1	1	1	1	1	1
1° Escriturários	4	4	3	4	3	2	1	1
2° Escriturários	6	6	4	6	4	4	2	1
3° Escriturários	4	4	3	4	3	2	3	2
Secretaria: Oficial-maior	1	1	1	1	1	1	1	1
Oficiais	2	2	2	2	2	1	1	1
Amanuenses	2	2	2	2	2	2	1	1
Tesouraria: Tesoureiro	1	1	1	1	1	1	1	1
Ajudante do Tesouro	1	-	-	-	-	-	-	-
Fiéis	2	2	2	2	2	2	1	1
Tesouro dos ordenados	1	1	1	-	1	-	-	-
Tesouro do selo	1	-	-	-	-	-	-	-
Porteiros	1	1	1	1	1	1	1	1
Contínuos	2	2	2	2	2	2	1	1
Cartorário	1	1	1	1	1	1	-	-
Ajudante Cartorário	1	-	-	-	-	-	-	-
	34	31	27	30	27	23	17	15

Legenda:

- (1) 1° classe: Rio de Janeiro
- (2) 2° classe: Bahia, Pernambuco
- (3) 2° classe: Maranhão
- (4) 3° classe: Minas Gerais
- (5) 3° classe: São Pedro
- (6) 3° classe: São Paulo, Pará
- (7) 4° classe: Alagoas, Paraíba, Ceará, Santa Catarina
- (8) 5° classe: as demais

Fonte: Buescu (1984, p. 24).

Em síntese, Buescu (1984, p. 24-25) discute que a reforma de 1831 representou uma tentativa de reorganização do aparelho Estatal a partir de mudanças significativas na estrutura da administração fazendária no período Imperial. Após a independência brasileira, com a

⁴ Quadro utilizado na obra de Mircea Buescu (1984, p. 24) para demonstrar o número de funcionários públicos nas tesourarias provinciais. Nele se encontra a quantidade de funcionários de acordo com cada categoria expressa após a apresentação do quadro. A utilização do mesmo neste constructo demonstra a hierarquização do funcionalismo público na época Brasil Império, pois isso vai ao encontro dos estudos sobre a construção da burocracia conforme discutido ao longo da pesquisa.

Constituição de 1824, esta reforma representou uma “organização completa, coerente e articulada ao Ministério da Fazenda”, essencialmente no Tribunal do Tesouro Nacional e as demais instituições de descentralização. Buescu (1984, p. 25) enfatiza que esta reforma foi nada mais que uma providência para sustentar a hierarquização e o controle regencial sobre as instituições, não conseguindo extinguir os conflitos nas atribuições dos cargos. Nesse sentido, pode-se inserir aqui um possível ponto de diálogo com Carvalho (2004), que insistia em provar a existência de uma estrutura burocrática e racional no aparelho governamental.

Sendo assim, a Lei de 4 de outubro de 1831 não alcançou toda administração fazendária, como as Alfândegas e as Mesas de Rendas, porém alcançou êxito na tentativa de unificar e articular as repartições públicas da Fazenda. Foi através dessa, que o Ministério da Fazenda se organizou, bem como o Tribunal do Tesouro Público Nacional, para suprir as insuficiências que permeavam as instituições financeiras da época proporcionando melhor funcionamento e coerência ao sistema fazendário (BUESCU, 1984, p. 31).

Importante ressaltar que, mesmo com esta tentativa de reformar a administração fazendária brasileira, ainda, era possível observar insuficiências na gestão tanto por conta do aumento das despesas públicas, quanto aos gastos para aprimorar o aparelho estatal. Bem verdade que, durante os primeiros quinze anos do Segundo Reinado, conforme os relatórios do Ministério da Fazenda, a preocupação que se tinha era em como organizar a máquina pública diante da crescente despesa. Era necessário propor medidas que visassem ao aumento do funcionalismo público, em paralelo com maior remuneração dos cargos, para se atingir o objetivo final, que era a eficiência na administração fazendária (BUESCU, 1984, p. 32).

Portanto, faltando pouco para o segundo movimento reformista em 1850, se tinha como estrutura do Ministério da Fazenda, sendo: o “Tesouro Nacional; Tribunal do Tesouro Nacional; Alfândega; comissão de estatística e Mesas de rendas; consulado da Corte; Caixa de Amortização; Recebedoria do município, Casa da Moeda; Montepio Geral dos Servidores do Estado; Caixa Econômica e Monte de Socorro” além, das oficinas de apólices e das loterias da Corte. Cabe aqui observar o caráter descentralizado da organização do Ministério da Fazenda, com um leque de diversas funções e cargos para desenvolver as atividades financeiras da nação (BUESCU, 1984, p. 33).

Segundo o mesmo autor, as reformas de 1850 não alteraram tanto a base do sistema fazendário imperial, porém a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda sofreu algumas alterações. Isso porque no quadro da administração da Fazenda continuou o Tesouro Público Nacional e as Tesourarias provinciais. Conforme o decreto n. 736 de 20 de novembro de 1850 o Tesouro Público Nacional era formado pela Secretaria de Estado dos negócios da Fazenda,

por quatro diretorias gerais, uma Tesouraria Geral, pela Primeira e Segunda Pagadoria e também, pelo Cartório. Já aprofundando, a Secretária do Estado era organizada em três repartições e deveria ser comandada pelo diretor geral da despesa pública (BUESCU, 1984, p. 35).

Não houve muitas mudanças após este cenário de 1850-51. Apenas ao final da década, com o decreto n. 2343, de 29 de janeiro de 1859 que algumas alterações foram feitas. Pois, ficou declarado que o ministro e secretário de Estado como chefe superior da administração da Fazenda, terá as seguintes atribuições acrescentadas, quais sejam: “conhecer das reclamações do contencioso administrativo nos casos que o Tribunal do Tesouro não tem voto deliberativo; conhecer das questões de finanças e contratos; aplicar as disposições concernentes à prescrição e reclamações sobre dívidas passivas” (BUESCU, 1984, p. 37). Pois se acreditava que o chefe superior deveria tomar nota dos assuntos que envolvesse por completo o funcionamento da administração fazendária.

Em suma, Buescu (1984, p. 40) argumenta que na verdade, o que se teve no período imperial foi uma pequena alteração na administração da Fazenda, sobretudo, nas repartições administrativas, pois a reforma alterou a Secretaria de Estado e dos Negócios da Fazenda em que foi reorganizada em três seções, envolvendo “oficiais, amanuenses e praticantes”; mais funções para os diretores gerais e; fim de algumas atribuições da “Diretoria Geral das Rendas e de Contabilidade”. Além do mais, as reformas através da instituição dos decretos, especificamente, o n. 4153 de 1868, se dedicava mais a gama de assuntos voltados para as “regras de nomeação, licenças e aposentadorias dos empregados da Fazenda” do que uma reforma na estrutura administrativa (BUESCU, 1984, p. 40-41).

5.3 A descrição de Bruno Aidar: A reforma do Tesouro Nacional e os liberais moderados

Segundo Aidar (2016, p. 13) as instituições fazendárias ao final da década de 1820 apresentaram urgência para se reorganizarem ao modo dos pressupostos do liberalismo constitucional. Isso porque, o Tesouro, as Secretarias de Estado e as Juntas da Fazenda não estavam coerentes com o sistema de fiscalização e publicidade, conforme encontrado no relatório ministerial de 1830, escrito pelo marquês Felisberto Caldeira Brant (BRASIL, 1830, p. 4 *apud* AIDAR, 2016, p. 13).

Diante a concepção do liberalismo em paralelo com o reordenamento institucional das instituições da Fazenda é que surgem no período Imperial diferentes grupos políticos com concepções diversas sobre a administração do aparelho do Estado. Conforme Aidar (2016, p. 13), “entre os possíveis projetos de construção do Estado que se articulavam sobre as sombras coloniais, as dimensões militar e fiscal adquiriram proeminência, conduzindo, [...] a posicionamentos, por vezes, radicais dos grupos políticos em formação”. Portanto, esse processo discricionário entre distinguir o futuro das repartições fazendárias deu espaço para o surgimento de facções para discutir este âmbito político e econômico do país.

Sobre esta reforma nas instituições da Fazenda, destacou-se a figura de Bernardo Pereira de Vasconcelos, que era um dos responsáveis pelo grupo dos liberais moderados no embate das decisões do governo. Em conjunto a ele, havia o “Evaristo da Veiga e Diogo Feijó”, que lutavam juntos na “defesa da monarquia constitucional e do governo representativo, sem os excessos dos radicais com tendências democráticas e sem as tendências absolutistas dos corcundas e dos áulicos agarrados a D. Pedro I” (AIDAR, 2016, p. 14). Os liberais moderados surgiram de “grupos médios urbanos” e de oligarquias que já não possuíam mais vínculos com as ações do Estado, sendo um partido com bases em Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro (BASILE, 2001; COSTA, 1979, P.109-126; LENHARO, 1992; NEEDEL, 2009 *apud* AIDAR, 2016, p. 14).

Sobre o grupo dos moderados pode-se dizer que, defendiam a realização de reformas baseadas nos ideias liberais, no que se refere a “defesa da Lei e a da ordem”. Tal reordenamento convinha em reduzir os poderes do imperador e expandir as competências do poder legislativo e judiciário. Portanto, Aidar (2016, p. 15) utiliza a fundamentação do ministro Bernardo Pereira de Vasconcelos na finalidade de compreender as medidas dos moderados, que incluem: “denúncia do despotismo, crítica aos resquícios aristocráticos, extinção das instituições coloniais, meritocracia na distribuição dos cargos, não interferência do governo na economia e defesa da propriedade” (BASILE, 2011, p. 93-94; COSTA, 1979, p. 109-126 *apud* AIDAR, 2016, p. 15).

Desta forma, Aidar (2016, p. 15-16) aprofunda sobre a reforma na administração fazendária ressaltando as principais mudanças desde a soltura do alvará de 22 de junho de 1808 através do príncipe regente da época, em que moldou o reordenamento institucional brasileiro semelhante ao que era visto em Portugal. Portanto, através desse alvará foi criado no Rio de Janeiro o 1) Real Erário e o 2) Conselho da Fazenda, em que o primeiro possuía o objetivo de salvaguardar as receitas e despesas da Coroa, como também a escrituração das contas por meio do método das partidas dobradas e; o segundo, surgiu para as atribuições

acerca “das habilitações, mercês, dívidas, ordenados, rendas do Rio de Janeiro e contratos da Coroa” (MENDONÇA, 1968, p 172-190 *apud* AIDAR, 2016, p. 16).

Não demorou muito para que estas repartições fossem julgadas como insuficientes, conforme Aidar (2016, p. 16). As receitas e despesas que competiam ao Real Erário sofriam abusos, destes os mais variados como, pagamentos de acordo com a vontade da Corte, contas ilusórias a leis e decretos que não eram cumpridos. O Conselho da Fazenda de ‘mãos atadas’ não conseguia fiscalizar o Erário, uma vez que este não cumpria com a sua finalidade. No entanto, essa arbitrariedade reduzia os recursos que eram para benefício da Nação e se revertia em excedente para certo grupo social. Assim, era preciso reformar estas instituições para que não se reduzissem a nulidade (AIDAR, 2016, p. 16).

Este sistema de finanças precisava de uma reforma urgente para o alcance da eficiência no controle das contas governamentais. Conforme o referido autor, os discursos encontrados na fala de abertura na apresentação dos trabalhos da assembleia legislativa comprovam a necessidade de reorganização nas instituições da Fazenda, principalmente quando é dito que este sistema “não é só mau, mas é péssimo, e dá lugar a toda qualidade de dilapidações”. Era necessário reformar o sistema atual para evitar qualquer tipo de extravio com os recursos da Nação (BRASIL, 1878; Parte II, adiantamento, p. 4 *apud* AIDAR, 2016, p. 17).

Segundo Aidar (2016, p. 18) a reforma do Tesouro só se concretizou em 1830, provável que esta demora seja devido à vasta diversidade de assuntos financeiros a serem discutidos pelo Imperador e mais o ocorrido na Guerra da Cisplatina que possivelmente tenha contribuído para que este projeto de reordenamento institucional tenha acontecido somente neste período histórico. Por sua vez, “o projeto original propunha a criação de um tribunal do Tesouro Nacional composto por três membros nomeados pelo Imperador: o presidente, o inspetor-geral e o procurador fiscal”. Em paralelo ao tribunal estaria a “secretaria, a contadoria de revisão, a tesouraria-geral e o cartório” (AIDAR, 2016, p. 18).

Nas províncias funcionaria um reordenamento parecido com este anterior, porém contaria com um inspetor de “Fazenda, um contador e um procurador fiscal” (AIDAR, 2016, p. 18-19). Por sua vez, em conjunto às tesourarias provinciais existiria uma contadoria, uma secretaria e uma tesouraria. Esse projeto seria discutido e votado pela Câmara dos Deputados e também pelo Senado; portanto, Aidar (2016, p. 20) aprofunda a discussão sobre a reforma e explica sobre a Fazenda e a divisão de poderes no centro que aconteceria através da Contadoria Geral de Revisão e da Tesouraria Geral do Tribunal.

A Contadoria Geral de Revisão foi tratada na sessão de 25 de agosto de 1830, cuja instituição serviria para “a inspeção e fiscalização da receita e despesa geral da nação” (AIDAR, 2016, p. 20). Segundo o mencionado autor, havia uma discussão importante sobre a independência dos funcionários da Fazenda diante o Estado e a divulgação e exatidão das contas da Nação. Cabe aqui ressaltar que, o tema de independência dos funcionários na época do Império estava relacionado ao avanço do liberalismo nas decisões do governo, em que se acreditava que com esta medida poderia evitar o poder da tirania (AIDAR, 2016, p. 20).

Quanto à divulgação e exatidão das contas do governo era algo tipicamente novo e preciso, uma vez que, o marquês de Pombal teria dividido em quatro contadorias para o controle das receitas e despesas em que nenhuma delas possuía o conhecimento das contas de cada uma. Era uma espécie de segredo, um caminho certo para a arbitrariedade e abusos na administração. Desse modo, conforme Aidar (2016, p. 20) dizia que “a divulgação de informações fiscais era considerada um crime de Estado, predominando assim o ‘sistema de segredo’ na expressão do geógrafo” (BALBI, 1822, v. 1, p. 302 *apud* AIDAR, 2016, p. 20). Dessa forma, com o passar do tempo foi mais bem compreendida a noção de orçamento público, principalmente a partir do século XIX, onde se percebeu uma mudança nesta percepção sobre a mentalidade rumo à publicidade e exatidão das contas nacionais (AIDAR, 2016, p. 21).

Segundo o autor, a questão do excedente que restava das províncias também era motivo de diversos conflitos no período Imperial, mesmo após a independência brasileira em 1822, essas “sobras” eram motivo de resistência entre as esferas de poder. Dessa maneira, estes excedentes das províncias deveriam ser enviados para o governo central com a finalidade de custear as despesas gerais da época. Não demorou muito para se pensar em um órgão capaz de administrar esse excedente advindo das províncias, tanto que na sessão de 26 de agosto de 1828, discutiu-se a implementação da Tesouraria Geral do Tribunal, como uma entidade capaz de “administrar a arrecadação e distribuição do excedente das tesourarias das províncias e dos demais fundos existentes.” (AIDAR, 2016, p. 24-25).

O autor comenta sobre o posicionamento dos deputados perante a criação da Tesouraria Geral para administrar as “sobras” provinciais, dentre as opiniões variavam entre o fato da existência das sobras nas províncias e a transferência das mesmas entre as tesourarias. Para o deputado Pereira Vasconcelos os cargos da tesouraria não passavam de “sinecuras”, pois serviam como um instrumento de poder dos governantes, que os beneficiavam em trocas de favores, tanto que Vasconcelos afirma o acontecido pelo aumento sem explicação do número de funcionários e a redução do trabalho a ser realizado. Aidar (2016, p. 25) também

comenta sobre o posicionamento do deputado Manuel Maria do Amaral que dizia que eram justificáveis as “sobras” nas províncias, porém no “Império não”, pois estas sobras poderiam ser realocadas para as demais províncias deficitárias. Já para o ministro da Fazenda, esse excedente era importante principalmente para realizar outros investimentos, como em “estradas, pontes e canais” (AIDAR, 2016, p. 25).

Deste modo, o referido autor argumenta que era necessária a exatidão das contas para não prejudicar o orçamento geral do governo, pois com a “falta de documentos suficientes, a ausência de escrituração uniforme, empregados mal remunerados e em profusão, os atrasos das sessões das juntas e a presença de membros alheios à administração” consequentemente prejudicavam todo o orçamento do Império (AIDAR, 2016, p. 27). Portanto, a reforma do Tesouro em 1830 se fazia imprescindível para o reordenamento do sistema fazendário (AIDAR, 2016, p. 28).

De acordo com o referido autor, a reforma do Tesouro teria sido planejada, inicialmente, de modo que as tesourarias das províncias tivessem um “inspetor da Fazenda, um contador e um procurador-fiscal que cuidariam da administração, arrecadação, distribuição, contabilidade e fiscalização das rendas públicas provinciais” (AIDAR, 2016, p. 28). Percebe-se que não havia nada relacionado à competência dos presidentes das províncias, tampouco mencionava a distribuição das rendas durante o período Imperial.

Segundo o mesmo autor, a posição de inspetor da Fazenda provincial constituía-se em um dos principais cargos da Tesouraria da província e isso, se fazia através das suas atribuições, quais sejam: “(1) fiscalizar a arrecadação, administração, distribuição e contabilidade das rendas da província; (2) executar as deliberações do Tesouro e (3) inspecionar as administrações, recebedorias e pagadorias das rendas públicas da província” (AIDAR, 2016, p. 29). Portanto, o inspetor da Fazenda possuía o controle da tesouraria da província, assim como, era o “responsável pelo expediente da tesouraria” (AIDAR, 2016, p. 29).

Neste viés, cabe aqui expor como era a organização dos funcionários das tesourarias provinciais, devido ao debate que girava em torno da relação entre “burocracia fazendária e remuneração dos cargos, bem como seus impactos na dinâmica de concessão de favores políticos.” (AIDAR, 2016, p. 31). Conforme o mencionado autor, houve uma sessão em 17 de setembro em 1830 voltada em discutir um capítulo sobre a quantidade e os vencimentos dos funcionários das tesourarias provinciais. Nessa discussão, é colocado em evidência o argumento do deputado Vasconcelos que dizia que esses empregos na tesouraria eram apenas sinecuras, sendo preciso repensá-los. Portanto, era fundamental questionar a necessidade do

cargo antes de instituí-lo, para não correr o risco de ser apenas mais um gasto no orçamento do governo. Assim, “excesso de empregados e ordenados excessivos seriam os pecados que rondavam a criação da nova instituição, no entender de Vasconcelos.” (AIDAR, 2016, p. 31).

Em contraponto, para o ministro da Fazenda, o marquês de Barbacena, acontecia absolutamente o oposto, era necessário o aumento do número de empregados dentro das tesourarias provinciais, uma vez que a quantidade não era suficiente para a demanda de trabalho e especificamente, para o alcance da exatidão das contas no orçamento do governo. Desse modo, Aidar (2016, p. 31) complementa que “a falta de funcionários na Fazenda provincial emperrava a construção nacional de poderes executivos e legislativos”.

Em paralelo, conforme Caldeira Brant, o argumento de que os empregos públicos era uma forma de sinecuras também não fazia sentido, pois para ele, os problemas como a imoralidade nos cargos públicos só seria resolvida através do aumento dos ordenados recebidos pelos funcionários. “A má remuneração, no seu raciocínio, arruinava a meritocracia e a concorrência dos ocupantes aos cargos. Assim, pode-se entender que o ministro defendia o apelo pecuniário como fator crucial para a construção de uma burocracia fazendária” (AIDAR, 2016, p. 31).

Porém, na visão do deputado Vasconcelos, ter grande quantidade de empregados recebendo remuneração elevada não contribuiria para a eficiência do serviço prestado, pelo contrário, apenas seria um incentivo a favor do clientelismo dos ministros. Portanto, Vasconcelos acreditava que a melhor maneira de resolver este impasse era delegar a quantidade de funcionários e a fixação dos ordenados aos Conselhos Gerais das províncias. Segundo Aidar (2016, p. 32), o deputado Vasconcelos pecou em desacreditar na possibilidade de que “os conselhos utilizassem os empregos fazendários de maneira tão clientelista quanto os ministros, salvando os poderes provinciais dos vícios realizados pelo poder central”.

Contudo, todo este aparato compreendido por Aidar (2016) sobre a Reforma do Tesouro Nacional em 1831 fomenta a discussão de que a mudança gerada na administração fazendária assumia a perspectiva de modelo do Estado apontado pelo grupo dos liberais moderados, pois algumas medidas discutidas pelos deputados, como: a distribuição do excedente provincial, a questão das “sinecuras” e a formação do Tribunal do Tesouro a partir de membros independentes, indica um modelo de Estado a partir da tendência apontada pelos liberais moderados em volta de medidas centralizadoras do poder do Estado no período imperial brasileiro (AIDAR, 2016, p. 32). Assim, segue-se a pesquisa aprofundando-se nas legislações da época, a partir do estudo dos relatórios ministeriais a fim da compreensão da reforma fazendária que reestruturou todo aparato administrativo do aparelho Estatal brasileiro.

CAPÍTULO 6 - A REFORMA FAZENDÁRIA NOS RELATÓRIOS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA 1830-1850

Os relatórios que serão estudados neste capítulo foram elaborados pelos ministros e secretário do Estado e dos negócios da Fazenda e enviados para discussão nas suas respectivas sessões à Câmara dos Deputados. De forma a expor as semelhanças e diferenças sobre a análise do Tesouro Nacional, das tesourarias provinciais e sobre os funcionários da administração fazendária no período Imperial, conforme apresentado a seguir.

6.1. Tesouro Público Nacional

Ao tratar sobre o Tesouro Nacional, o ministro e secretário do Estado, José Ignácio Borges, argumenta que este criado pela regulamentação de 1808, seguiu a mesma configuração determinada pela Lei de 22 de dezembro de 1761 da organização do Erário Régio em Portugal e no seu entendimento como ministro dos negócios da fazenda compreende que esta instituição não articulava sob as vontades do Estado, por isso era então necessário “reformá-la”. Era complexo para o ministro entender qual o sistema econômico que a comandava, quais os princípios que o Tesouro seguia e o que colocava esse em movimento. Segundo o mesmo, as dificuldades encontradas estavam na “grande soma de trabalho e tempo consumido em formulas rotineiras para com objetos de pequena monta”, bem como a falta de unidade no processo de escrituração das entradas e saídas, que eram separadas entre as contadorias e a tesouraria. Para ele, a inserção de três contadorias apenas dificultava a análise das contas, portanto, era desnecessário aumentar o número de instituições. Elas apenas dificultavam um trabalho que deveria ser articulado minuciosamente (BRASIL, 1831, p. 9)⁵.

Nesse sentido, cabe aqui ressaltar as Juntas de Fazenda Provinciais. De acordo com o ministro, elas são delegações do Tesouro Nacional e compõe a grande administração central do Estado. Para José Ignácio, estas repartições possuíam o defeito que era a morosidade nos procedimentos e no processo de tomada de decisões que ocasionava a perda de tempo com fórmulas que ele acreditava serem desnecessárias. Assim, o ministro apoiava o fim da entidade – Junta e, dispor a administração para um inspetor com o auxílio de um tesoureiro e um escrivão, ficando semelhante à Mesa do Tesouro, com a sua Contadoria mais as suas dependências, depositando nos Conselhos Provinciais o trabalho da legalidade e moralidade

⁵ Referência utilizada de acordo com o ano de publicação do relatório ministerial.

das contas nacionais (BRASIL, 1831, p. 12). Dessa forma, o quadro 3. sintetiza a organização da Fazenda a partir da Lei de 4 de outubro de 1831.

Quadro 3 - Sistematização da organização fazendária de 1831.

Organização	Órgãos anexos	Observações
Tesouro Público Nacional	Secretaria do Tribunal do Tesouro Contadoria Geral da Revisão Tesouraria Geral do Tribunal do Tesouro Cartório do Tribunal de Tesouro	Haverá na Capital do Império um Tribunal denominado - Tesouro Público Nacional
Tesouraria das Províncias	Uma contadoria Uma Tesouraria Uma secretaria	Art. 45. Haverá em cada uma das Províncias do Império uma Repartição de Fazenda Pública, denominada Tesouraria da Província de.... São subordinadas ao Tribunal do Tesouro Nacional, e destinadas para a administração, arrecadação, distribuição, contabilidade, e fiscalização de todas as rendas públicas da Província.

Fonte: BRASIL (1831).⁶

No relatório referente ao ano de 1831 o ministro Bernardo Pereira de Vasconcelos declarou a organização do Tribunal do Tesouro Público Nacional e, por conseguinte, considerou extinto o Conselho da Fazenda. Os empregados que nesta repartição trabalhavam foram distribuídos conforme convinha, uns foram trabalhar no andamento do tribunal do Tesouro e outros foram demitidos. Surgem a partir deste também as Tesourarias das Províncias do Rio de Janeiro e São Paulo, as demais tesourarias ainda seriam providenciadas (BRASIL, 1832, p. 4).

Em relação ao sistema tributário instituído no Brasil, o ministro Bernardo Pereira afirma no relatório referente ao ano de 1831 que é um sistema “consideravelmente vicioso”, possuindo muitas taxas por consequência de Portugal e implantadas aqui com o discurso da necessidade de aumento de renda. Tanto verdade que, o ministro explica que as dificuldades encontradas no Tesouro Público Nacional são muito mais devido aos embaraços encontrados do que a falta de contribuição dos envolvidos. Na sustentação deste argumento, Bernardo Pereira explica que quase todos os ministros da fazenda têm concordado que “o produto das

⁶ Baseado na Lei de 4 de outubro de 1831.

nossas contribuições diretas e indiretas, basta para fazer as despesas do Estado”. O ministro mostra descontentamento ao afirmar que o Tesouro Nacional não dava a devida importância às Assembleias Legislativas, pois não efetuavam o registro e escrituração em dia, pouco zelo na exatidão das contas e maior descuido do assunto, tanto verdade que, os diários mais avançados ainda não continham todos os registros das contas de 1827 (BRASIL, 1832, p. 8-9).

O ministro Bernardo Pereira menciona o deplorável estado do país na direção e controle dos Negócios do Império. A influência de diversos episódios de revoltas no Brasil e no estrangeiro aterrava a indústria, a propriedade e todos os serviços prestados caíam em um “mortal turpor”. O cenário era deplorável, o comércio estava paralisado e a agricultura perdia a sua força, o crédito público já estava abalado com este estado de violência e pouca era a credibilidade do governo. Era o Tesouro Público Nacional que acobertava o crédito da Nação interna e externamente, à estabilidade dos empregos públicos e segurança do país. Era necessário que o governo tomasse providências cabíveis para o melhoramento da arrecadação. (BRASIL, 1832, p. 24-25).

Segundo o ministro Bernardo Pereira outras providências foram colocadas à tona para aumentar a arrecadação, dentre elas deram “Regulamentos para a Décima, Sello do Papel, Heranças, Novos Impostos, Novos e Velhos Direitos, Dízimos, Dizima da Chancellaria”, estabelecendo um melhoramento no sistema de escrituração da receita. O intuito disso era manter o controle das contas da Nação, aumentar a fiscalização das rendas públicas, registro da contabilidade e uniformidade para todo o Império, na tentativa de extinguir a arbitrariedade dos métodos utilizados pelas Juntas e pelos próprios funcionários do governo. Deste efeito, o ministro determinou o princípio de escrituração dobrada para todas as contas e objetos que deveriam ser contabilizados, para isso, fixou as regulamentações necessárias e as instruções em livros principais. Para o Tesouro Público Nacional foi determinado o número de auxiliares e nas tesourarias, o sistema mais simples, porém seguro, para o registro das entradas e saídas dos cofres públicos. Desse modo, se tornam mais difíceis as arbitrariedades e abusos cometidos pelas partes da Administração (BRASIL, 1832, p. 32).

No relatório referente ao ano de 1832 a organização do Tesouro Público se dava pela forma da Lei de 4 outubro de 1831, que foi a regulamentação, em nome do Imperador, em que decretava a organização do Tesouro Público Nacional e das Tesourarias das Províncias (BRASIL, 1833, p. 8). Neste momento estavam definidas as competências do Tribunal do Tesouro Público, o cargo de presidente do Tesouro, o cargo de inspetor geral do Tesouro, contador geral, como também o cargo de procurador fiscal. Além disso, foi organizada a

secretaria do Tribunal do Tesouro, a contadoria geral de revisão, Tesouraria geral do Tribunal do Tesouro e o cartório do Tribunal (BRASIL, 1831).

Sobre o Tesouro Nacional, o ministro e secretário de Estado, Manoel do Nascimento Castro e Silva, comenta no relatório referente ao ano de 1834 os impactos da Lei de 4 de outubro de 1831 na administração Fazendária. Segundo ele, o art. 6º, especificamente o §.2º, não atentou sobre a adequada fiscalização dos próprios nacionais de maneira que limitou a ação do Tesouro Público a exclusiva administração de todos os bens da Nação e das demais repartições da fazenda. Para ele, era importante delimitar a função o Tesouro Público para que não se confundisse com as atribuições que eram destinadas no extinto Conselho da Fazenda (BRASIL, 1835, p. 42).

Conforme o ministro Manoel do Nascimento Castro e Silva o Tesouro Nacional possuía uma secretaria bem organizada e com funcionários de “bom conceito”, contava com o Oficial Maior e os oficiais que desempenhavam suas funções com a devida experiência adquirida, a questão que envolvia este era sobre a disposição dos Emolumentos que seriam destinados aos funcionários da fazenda. Segundo o ministro, esta gratificação deveria ser repassada apenas a Secretaria do Tesouro e as Tesourarias, sendo Emolumentos advindos das Certidões, Licenças e dos diplomas dos empregados da Fazenda. Portanto, para o ministro o Tesouro Nacional deveria se ocupar cumulativamente da “Contabilidade geral e da escrituração das Rendas e Despesas.” (BRASIL, 1835, p. 46).

Para evitar qualquer tipo de embaraços na Fazenda Nacional, o ministro Manoel do Nascimento Castro e Silva citam três medidas que poderiam ser adotadas para alcançar a regularidade nos serviços, quais sejam: 1) a criação de um Tribunal de Contas ou uma repartição especial, independente do Tesouro Nacional, para salvaguardar todas as receitas e despesas do Império, “deixando ao Tesouro Público uma Contadoria Geral”; 2) Separar a Contadoria existente em duas seções, sendo uma responsável para a revisão das contas “organização dos Balanços Gerais, Contabilidade da dívida pública interna, e externa, dívida ativa e passiva”, e a segunda, para a escrituração geral das receitas e despesas e; a última providência; 3) seria a criação de Contadoria para realizar os demais trabalhos que não compete à revisão geral das contas do Império (BRASIL, 1835, p. 47). Para o ministro, o segundo método seria o mais viável a se adotar por reunir diversas vantagens, como a viabilidade financeira, uma única direção no controle e pouca dificuldade na execução (BRASIL, 1835, p. 47-48).

No relatório referente ao ano de 1835, publicado em 1836 à Assembleia Geral Legislativa, o ministro Manoel do Nascimento Castro e Silva atenta sobre os defeitos que a

Lei de 4 outubro de 1831 não previu e solicita a urgência autorização ao governo para promover a nova organização da Administração Geral da Fazenda (BRASIL, 1836, p. 36-37). Segundo ele, a organização que se tinha era morosa e imperfeita, pois “os trabalhos do Juri, das Assembleias Legislativas Provinciais, das Câmaras Municipais, e o serviço da Guarda Nacional, agravaram ainda mais o ‘atrasamento’ de seus trabalhos.” (BRASIL, 1836, p. 37). Portanto, o ministro expõe sobre a necessidade de mudança na organização fazendária e mesmo que essa não seja autorizada pelo governo, que se dê o ‘primeiro passo’ para remover os embaraços nesta administração.

Neste mesmo ano o Tesouro Nacional contava com o “produto da sua receita, com o recurso sempre certo, nas épocas marcadas no Regulamento, não necessitando de lutar com a morosidade de suas entregas, nem de antecipar com desconto a realização dos seus valores para ocorrer às suas urgências.” (BRASIL, 1836, p. 39). Segundo o ministro, as rendas dadas pelos cobradores dos impostos (exatores) eram fruto da arrecadação da Décima Urbana, a qual colaborou no aumento significativo da renda pública, principalmente ao comparar com o arrecadado nos anos anteriores. Porém, a fiscalização e cobrança deste imposto municipal “entregue a diversos collectores, deu em resultado nenhuma fiscalização e uma receita tão mesquinha, a qual se tem visto na renda anual.” (BRASIL, 1836, p. 39- 40).

No relatório referente ao ano de 1836, o ministro Manoel do Nascimento Castro e Silva comenta sobre a sua solicitação ao governo em programar sua proposta para a definitiva organização do Tesouro Nacional, das Tesourarias e suas filiais. Segundo ele, não foi possível concretizar esta reforma neste referido ano devido aos embaraços encontrados na forma de administrar os assuntos da fazenda. Pois, “todos sabem quanto às leis regulamentares são incompletas quando tratam de sujeitar todos os casos à sua letra; espécies ocorrentes mal podem decidir-se quando o executor se veja privado de poder discricionário conveniente” (BRASIL, 1837, p. 35). Portanto, o ministro enfatiza o quão importante para o governo a promoção desta reforma, especificamente para corrigir os atos falhos que até aqui foram cometidos. Assim, o ministro cita a reforma das Alfândegas, Mesas, Arsenais e Intendências como exemplo de reforma que foram necessárias e proveitosas (BRASIL, 1837, p. 35-36).

Segundo o ministro, as repartições do Tesouro e as Tesourarias Provinciais ainda sofriam neste ano alguns embaraços, mas acreditava-se que eles seriam resolvidos através de medidas legislativas e a reformada Lei Orgânica. Importante ressaltar aqui, a Lei de 8 de outubro de 1833, em que fixou a receita e despesa geral das provinciais do Império para o ano de 1834-35, de forma a garantir rendas suficientes as necessidades do Tesouro Nacional e das províncias do Império. Desta maneira, o Tesouro ficaria “desassombrado da continua luta de

exigências das Províncias, e poder contar com a renda aplicada para os encargos gerais da nação.” (BRASIL, 1837, p. 36).

Em sequência, o relatório escrito pelo ministro Miguel Calmon du Pin e Almeida, referente ao ano de 1837, mas publicado em 1838 comenta sobre o Estado das repartições fiscais. Segundo ele, as repartições da fazenda organizadas pela Lei de 4 de outubro de 1831 “vão sendo de grande utilidade pela melhoria, que já se observa na arrecadação e contabilidade.” (BRASIL, 1838, p. 25). No entanto, ao analisar as medidas tomadas nos anos anteriores, faz o ministro inferir a necessidade de emendar diversas disposições dessa lei, principalmente quando se refere ao “Tribunal do Tesouro, a Contadoria de Revisão e às Tesourarias Provinciais.” (BRASIL, 1838, p. 25). Dessa maneira, foi enviado a Câmara um projeto de Lei para substituir a de 4 de outubro de 1831 em sua integralidade, porém a cargo do governo fica o dever de recear a regulamentação deste como a promoção de uma nova lei ou reparar a falhas encontradas, para então fazer o julgamento desta reparação e alterar as suas disposições (BRASIL, 1838, p. 25-26).

No relatório de 1839, publicado na Assembleia de 1840 e escrito pelo ministro e secretario do Estado e dos Negócios da Fazenda, Manoel Alves Branco, afirma que as repartições fazendárias, apesar de tudo que foi constatado nos relatórios anteriores, “continua tal qual foi organizado pela Lei de 4 de outubro de 1831, hoje fundamental do Tesouro” (BRASIL, 1840, p. 20). Segundo o ministro, as repartições fazendárias, como a Secretaria e o Ministério da Fazenda, estão formadas por bons oficiais, que mantêm as suas responsabilidades corretamente, de forma que tampouco podem esperar por uma reforma. Porém, a Contadoria que é a repartição em que o Tribunal exerce a fiscalização das receitas e despesas do Império, não está na mesma ordem, mesmo possuindo bons funcionários, ainda sofrem dificuldades em sua administração (BRASIL, 1840, p. 21).

Conforme visto nos relatórios anteriores, esta dificuldade e embaraços encontrados são motivados pelo vasto trabalho e o baixo número de oficiais para desempenhar suas atribuições. A Lei de 4 de outubro de 1831 fixou apenas 14 funcionários à Contadoria, trabalho este que deveria ser desempenhado por 72 oficiais, tal desproporcionalidade sobrecarregava os funcionários do governo, de modo que o decorrer do trabalho resultava em morosidade nos procedimentos. Segundo o ministro, “o número de oficiais da Contadoria de Revisão necessita de ser aumentado, não só porque seus trabalhos assim o exigem, e dela se devem tirar pelo menos os Contadores, e oficiais Maiores das Províncias, como também para cada Secretária de Estado um oficial de contabilidade.” (BRASIL, 1840, p. 22).

Deste modo, o ministro Manoel Alves Branco, argumenta que o “verdadeiro meio de pôr a nossa contabilidade no pé, em que deve colocar-se, é a criação de um Tribunal de Contas, composto de membros independentes, auxiliado por Oficiais suficientemente preparados com princípios necessários a se tornarem aptos em um ramo de serviço” (BRASIL, 1840, p. 22). Além disso, devem possuir conhecimentos aprofundados em “contabilidade e Legislação de Fazenda”, para serem suficientes a assumir tal função. Desta forma, o ministro da fazenda enfatiza a importância do conhecimento aprofundado na organização da administração fazendária (BRASIL, 1840, p. 22).

Em 1840, “o Tribunal do Tesouro Público, a Secretária, e a Contadoria Geral de Revisão permanecem no estado em que foram organizados pela Lei de 4 de outubro de 1831.” (BRASIL, 1841, p. 22). Por mais que já se tenha mencionado os pontos críticos esta Lei, como: a ação do Tribunal do Tesouro, os poucos funcionários na Contadoria e os baixos ordenados aos oficiais, ainda se segue o regulamento desta Lei. Conforme o ministro, Miguel Calmon du Pin e Almeida, a solução cabível é a criação de um Tribunal de Contas, onde seja fiscalizado e controlado as receitas e despesas públicas do Império, pois somente assim, irá se alcançar o melhoramento na repartição da Fazenda Nacional, de modo que os déficits sejam reconhecidos, os abusos descobertos, as prevaricações e arbitrariedade sejam verificadas e punidas (BRASIL, 1841, p. 30).

Em 1842, o ministro Miguel Calmon, apresenta à Assembleia Geral Legislativa, na 1ª sessão o relatório que comprova que “o Tribunal do Tesouro, a Secretaria, e a Contadoria Geral de Revisão, permanecem no estado da primitiva organização, que lhes foi dada pela Lei de 4 de outubro de 1831” (BRASIL, 1843a, p. 18). Porém, ressalta que a secretaria precisa de mais dois ou três funcionários que possam ajudar no trabalho que se aumentou devido à criação do Conselho de Estado. Em paralelo, a Contadoria Geral também necessita de aumentar o quadro de pessoal para realizar o exame das contas públicas (BRASIL, 1843a, p. 18-19).

No relatório de 1842, apresentado na Assembleia Geral, na 2ª sessão, confirma ainda que tanto o Tesouro Nacional como as Tesourarias, ainda seguiam as regulamentações da Lei de 4 de outubro de 1831, apesar de suas falhas e críticas que já haviam sido apresentadas nos relatórios anteriores. Dessa forma, o ministro Joaquim Vicente Vianna, expõe a dificuldade em exercer a fiscalização e controle de Fazenda no Império, por conta dos poucos funcionários que compunham as repartições. Segundo o mesmo, a princípio pode parecer que aumentar a quantidade de pessoal significa aumento das despesas, porém “o número de empregados indispensáveis, e com habilitações precisas, para bem poder fiscalizar a despesa

pública [...] e inspecionar as repartições da fazenda subalterna, e finalmente para tomar contas, muita economia se poderá fazer” (BRASIL, 1843b, p. 19). Ou seja, era necessário o aumento de pessoal no processo de fiscalização das receitas e despesas públicas da administração fazendária do Império.

Em 21 de outubro de 1843 foi criada a Lei que fixou as despesas e o orçamento das receitas para os exercícios de 1843-44, e 1844-45. Nesta Lei, Dom Pedro II estipulou o valor da despesa com cada um dos seis ministérios do governo. No que se refere ao ministério e a secretaria dos negócios da fazenda, especificamente no art. 7º da Lei, diz que: “Thesouro Publico Nacional, supprimidas as gratificações não autorizadas por Lei, [...]; e 4:000\$ na prestação do Jornal do Commercio; e ficando creados 2 Praticantes para a Secretaria do Thesouro, que serão admittidos na fórmula da Lei de 4 de Outubro de 1831” (BRASIL, 1843). Percebe-se aí um aumento de dois praticantes para o quadro de pessoal da Secretaria da Fazenda, tal criação é visto pelo ministro Manoel Alves Branco, insuficiente para a quantidade de serviço que existia. Em seu relatório publicado em 1844, relatou que além do Tesouro Nacional, a Contadoria Geral de Revisão e a Tesouraria Geral também estavam necessitadas de mais funcionários para desempenharem os assuntos da Fazenda (BRASIL, 1844, p. 19). Importante ressaltar que, para o ministro, o Tesouro Nacional e as Tesourarias das Províncias não estavam nas melhores condições ao tratar do seu quadro de pessoal, não sofrendo apenas com a falta de funcionários, mas também de diversas providências que deveriam ser realizadas o mais depressa pelo governo (BRASIL, 1844, p. 21).

No relatório apresentado na segunda sessão à Assembleia Geral, em 1845, o Ministro Manoel Alves Branco, discute sobre o aumento dos vencimentos dos membros do Tesouro Nacional e das Tesourarias da 5º ordem e dos demais subalternos, pois devido ao histórico de baixas gratificações e da depreciação da moeda no decorrer do tempo, fez com que não houvesse mais candidatos para prestarem os concursos. A solução do governo foi “repartir o vencimento deles pelos outros a título de gratificação, mas se uma parte melhorou a condição deles, por outra ficam as tesourarias privadas de braços, que mesmo no estado completo não bastam para os muitos trabalhos a que tem de satisfazer.” (BRASIL, 1845, p. 17). Por isso, o mencionado ministro insiste na reforma no Tesouro Nacional e das Tesourarias do governo.

Visto isso, o ministro Antônio Paulino Limpo de Abreu, no relatório referente ao exercício de 1847, propõe mudanças nas repartições financeiras insistindo na criação de um Tribunal de Contas ou de uma Contadoria que pudesse admitir o melhoramento na prestação dos serviços. Segundo ele, esta proposta poderia não ser implementada devido aos demasiados gastos, uma vez que, com esta criação deveria também investir em mais

funcionários e na estrutura destas repartições. Porém, de toda maneira fica indispensável para o governo o aumento do número de pessoal do Tesouro Nacional e de algumas províncias, como “aumentar alguns escriturários às duas classes que já existem; criar três novas classes de Terceiros Escriturários, Amanuenses e Praticantes, como havia no antigo Tesouro” que assim, iriam estruturar as repartições da Fazenda (BRASIL, 1848, p. 25).

De acordo com o ministro Joaquim José Rodrigues Torres no relatório referente ao exercício de 1850, foi autorizado a reforma do Tesouro Nacional através da Resolução nº 563 de 4 de julho de 1850, mais o decreto de 20 de novembro do mesmo exercício para reestruturar o Tesouro Público mais as Tesourarias da Fazenda (BRASIL, 1851, p. 20). Segundo o ministro, a Lei de 4 de outubro de 1831 organizou as repartições financeiras, porém deixou diversas críticas na sua execução, como a acumulação de trabalho e baixa remuneração dos funcionários do governo. Portanto, a reforma referente ao ano de 1850 tentou abranger os pontos falhos de Lei de 4 de outubro de 1831, por meio de um decreto que instituiu a divisão “de maior número de membros o serviço da suprema inspeção e fiscalização das rendas públicas.” (BRASIL, 1851, p. 20-21). Dessa forma, esperou-se com esta reforma a melhora nos meios de arrecadação, exatidão dos balanços e documentações, bem como a inspeção das contas do governo.

Conforme Buescu (1978, p. 34), a reforma a partir da Lei nº 563, de 4 de julho de 1850, tenta demonstrar um esforço em modernizar a administração fazendária, ao menos formalmente, pois manteve a estrutura da fazenda, como o Tesouro Público Nacional e as Tesourarias das Províncias. Segundo o autor, foi uma reforma que contou em seguir as normas da administração fazendária, porém sem a pretensão de atingir totalmente a organização.

Com o decreto n. 736, de 20 de novembro de 1850 se organiza a suprema Administração da Fazenda Nacional, a Administração Central da Fazenda e a Administração da Fazenda nas Províncias. No que diz respeito à suprema Administração da Fazenda Nacional teve-se a composição do Tribunal do Tesouro Nacional, que era constituído pelo ministro da Fazenda (presidente), por um Diretor Geral das Rendas Públicas, um diretor Geral da Despesa Pública, o Diretor Geral da Contabilidade e Procurador Fiscal do Tesouro. Cabia ao Tribunal à jurisdição dos conflitos, julgar os recursos das repartições fiscais, julgar as contas de todas as repartições, suspender os envolvidos que não apresentarem a prestação de contas no prazo determinado e deliberar sobre o pagamento das dívidas.

Adiante, a administração Central da Fazenda conta com a organização do Tesouro Nacional, que era composto sendo: Secretaria do Estado e dos Negócios da Fazenda, Diretoria

Geral das Rendas Públicas, Diretoria Geral da Despesa Pública, Diretoria Geral da Contabilidade, Diretoria Geral do Contencioso, Tesouraria Geral, 1º e 2º pagadorias e o Cartório. Observa-se que, a Secretaria do Estado e dos Negócios da Fazenda foi destinada como uma repartição vinculada em realizar todo o expediente tanto do ministro como do Tribunal do Tesouro, incluindo as funções de análise de títulos e diplomas e expedição de decretos (BRASIL, 1850).

De acordo com o ministro Joaquim Rodrigues Torres este decreto que marcou a reforma de 1850 contribuiu para evitar diversos gravames na administração do Estado. Porém cabe mencionar, que mesmo com o decreto nº 736 de 1850, o ministro ainda expôs a falta de suficientes e hábeis funcionários, sendo isso um obstáculo para alcançar as almejadas melhorias da reforma; assim, tampouco foi denominada a quantidade de empregados nas diferentes repartições do Tesouro e das Tesourarias da Fazenda.

Quadro 4 - Sistematização da organização fazendária de 1850.

	Repartição	Composição	Observação
Suprema Administração da Fazenda Nacional	Tribunal do Tesouro Nacional	Ministro da Fazenda (presidente), um Diretor Geral das Rendas Públicas, um diretor Geral da Despesa Pública, o Diretor Geral da Contabilidade e Procurador Fiscal do Tesouro	Cabia ao Tribunal à função a jurisdição dos conflitos, julgar os recursos das repartições fiscais, julgar as contas de todas as repartições,
Administração Central da Fazenda	Tesouro Nacional	Secretaria do Estado e dos Negócios da Fazenda, Diretoria Geral das Rendas Públicas, Diretoria Geral da Despesa Pública, Diretoria Geral da Contabilidade, Diretoria Geral do Contencioso, Tesouraria Geral, 1º e 2º pagadorias e o Cartório	A Secretaria do Estado e dos Negócios da Fazenda foi destinada como uma repartição vinculada em realizar todo o expediente tanto do ministro como do Tribunal do Tesouro
Administração da Fazenda nas Províncias	Províncias	Um inspetor, um contador e um procurador fiscal.	Cada uma das províncias deveriam ter uma tesouraria, uma secretaria e um cartório.

Fonte: BRASIL (1850)⁷.

⁷ Baseado no decreto nº 736, de 20 de Novembro de 1850.

6.2. Tesourarias Provinciais

A Lei de 4 de outubro de 1831 foi regulamentada para reformar a administração fazendária do Império, na tentativa de eliminar as incoerências e injustiças que haviam neste período. De acordo com o relatório escrito pelo ministro Cândido José de Araújo Viana, referente ao ano de 1832 e publicado em 1833, expõe que o “Thesouro Público” e as suas estações a ele anexas serão norteadas na forma da Lei de 4 de outubro de 1831, de modo a incluir também a “Thesouraria da Província do Rio de Janeiro” e as demais organizadas perante a Lei. Cabe ressaltar que, apesar da tesouraria provincial do Rio, estar regida pela mesma Lei, respeita a exceção a “Pagadorias dos Ordenados, e Pensões, e à Recebedoria do Imposto do Sello, as quais se conservam provisoriamente no mesmo estado, por isso que a Lei é inexecúvel nesta parte”, não só pelos baixos ordenados aos tesoureiros, mas principalmente, por não ter definido as funções dos escriturários e dos Agentes (BRASIL, 1833, p. 9).

As tesourarias provinciais que estão em exercício e sob a Lei de 4 de outubro de 1831 são as “Thesourarias das Províncias de S. Pedro, Santa Catarina, S. Paulo, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Alagoas, e Rio Grande do Norte”. Já as tesourarias que estavam sendo organizadas, porém não desempenhavam ainda as suas atribuições, quais sejam: a do “Espírito Santo, Paraíba e Piauí” e, as tesourarias que nomearam os funcionários são as do “Ceará, Maranhão, e Pará”. Portanto, restavam apenas as do “Sergipe, Goiás e Mato Grosso” (BRASIL, 1833, p. 9). De acordo com o ministro, era dificultosa a organização das tesourarias provinciais devido à lentidão em reunir as informações que a Lei de 4 de outubro de 1831 determinava sobre o quadro de pessoal, em que deveria ser constituído com os empregados das extinta Juntas de Fazenda (BRASIL, 1833, p. 9).

Segundo o ministro, a coisa mais difícil era encontrar em cada uma das províncias “homens com suficiente aptidão, e de público conceito, que queiram prestar officiosamente a julgar da capacidade intelectual, ou moral dos empregados das respectivas juntas de Fazenda; é por isso que em alguns casos a severidade recomendada pela Lei acerca deste objeto, converteu-se em manifesta indulgências.” (BRASIL, 1833, p. 9-10). Não obstante, cabe mencionar a dificuldade de encontrar nas últimas províncias nomeadas anteriormente, indivíduos ágeis e de bom conceito que aceitem serem funcionários com diminutos ordenados nas tesourarias da fazenda (BRASIL, 1833, p. 10).

Em sequência, no relatório referente ao exercício de 1833, conforme o ministro Cândido José, as Tesourarias das Províncias se encontravam “organizadas, e em estado de

fazer de ora em diante os trabalhos que são próprios com aquela exaçaõ e regularidade, que se teve em vista na sua criaçaõ.” (BRASIL, 1834, p. 14). Segundo o ministro, a Lei de 4 de outubro de 1831 orientou os Inspectores das Tesourarias a quantidade de funcionários secundários e os seus respectivos vencimentos, sendo todas as decisões tomadas submetidas à aprovação do Tribunal do Tesouro Nacional. Importante ressaltar que, por mais que tenha sido determinado o número de empregados nas tesourarias provinciais ainda não era o suficiente para dar conta da vasta quantidade de trabalho, era necessário ainda mais funcionário para desempenhar as atribuições das tesourarias das províncias, principalmente no processo de análise das contas dos exercícios anteriores (BRASIL, 1834, p. 14).

Desta maneira, a Lei de 4 de outubro de 1831 criou as tesourarias das províncias, assim como o Tribunal do Tesouro e as suas demais dependências como a Secretaria e Contadoria de Revisão, no que respeita a organização do Tesouro Nacional, como estações administrativas que sejam “subordinadas e fiscalizadas por uma estação central do mesmo gênero”. Assim, em todas as províncias deveriam ter uma estação administrativa para cuidar da renda pública, principalmente da escrituração da receita e despesa, que era então, as Tesouraria das Províncias (BRASIL, 1834, p. 15).

De acordo com o ministro Manoel do Nascimento Castro e Silva, as tesourarias das províncias no exercício de 1835 estavam ‘caminhando em passos lentos’ devido a morosidade e as imperfeições em decorrência da Lei de 4 de outubro de 1831. “Os trabalhos do Juri, das Assembleias Legislativas Provinciais, das Câmaras Municipais, e o Serviço da Guarda Nacional, agravaram ainda mais o atrasamento de seus trabalhos”, tanto que, o ministro aponta sobre a necessidade do governo em resolver esta situação, nem que seja apenas reduzir os embaraços ocorridos nesta Administração (BRASIL, 1836, p. 37).

No relatório publicado em 1837, o ministro mencionado explica que organizou as províncias para que possuíssem renda suficiente para suprir as suas necessidades, ou até mesmo uma sobra guardada para caso faltasse, sem que precisasse do Tesouro Público intervir no financiamento das despesas conforme determinado pela Lei de 8 de outubro de 1833. Dessa forma, as tesourarias conseguiriam se sustentar e o Tesouro Público poderia aplicar as rendas públicas para as despesas gerais da Nação (BRASIL, 1837, p. 36).

Em sequência, o relatório de 1838, escrito pelo ministro Miguel Calmon du Pin e Almeida, relatou a melhoria observada na “arrecadação e contabilidade” após a instituída Lei de 4 de outubro de 1831, a qual organizou as repartições fazendárias (BRASIL, 1838, p. 25). Porém, não se ausenta a necessidade de emendar as disposições desta Lei, sobretudo, no que diz respeito ao “Tribunal do Tesouro, à Contadoria de Revisão e às Tesourarias das

Províncias”, justamente com o intuito de reparar as faltas e melhorar alguns assuntos com a devida urgência; até a proposta de um projeto de Lei para a reparação destas falhas fora pensados, bem como uma nova proposta pelo ministro da Fazenda, sendo: não alterar disposições relativas a “impostos, penas, número, e ordenados dos seus empregados” (BRASIL, 1838, p. 26).

Neste contínuo, no relatório referente ao ano de 1839, o ministro Manoel Alves Branco, expõe que quase todas as tesourarias provinciais estavam precisando de mais funcionários, que sejam suficientes e hábeis para o desempenho do trabalho. Porém, estava cada vez mais difícil, senão impossível o provimento dos cargos (BRASIL, 1840, p. 22-23). Aconteceu que mesmo em algumas províncias haverem escolas para preparar os indivíduos para os trabalhos, conforme disposto na Lei de 4 de outubro de 1831, ou até mesmo, os orientados pela Lei de 12 de outubro de 1833, não continuavam a trabalhar nas tesourarias. Mesmo ao aplicar o concurso, são poucos os candidatos e mesmo se algum aparecer era pouco os ordenados recebidos; logo esses funcionários se arranjavam em outros empregos, principalmente em “casas particulares” (BRASIL, 1840, p. 23).

Assim, não é por menos que as tesourarias das províncias não conseguiam ‘andar em dia’ com as suas atribuições, pois a falta de escrituração no Diário e a má organização das contas públicas eram consequências dos poucos funcionários que ali estavam em provimento. Conforme o ministro, “o resultado de tudo isso é, que tendo-se pedido este ano às Tesourarias cópia das partidas do Diário do mês de julho de 1839, muito poucas a mandaram, e essas com diferenças muito notáveis do que está estabelecido na Corte.” (BRASIL, 1840, p. 23). Importante ressaltar que, era função das tesourarias mandarem cópias dos apontamentos dos próprios Nacionais, pensões e ordenados, porém até este referido ano, nada se tinha enviado e muito trabalho ainda se encontrava em atraso. Portanto, era complicado ter a expectativa de que a receita e despesa seriam fiscalizadas corretamente, assim como, a regularidade do serviço, que depende diretamente dos funcionários “hábeis e bem remunerados.” (BRASIL, 1840, p. 23-24). Inculca-se aqui, um embaraço encontrado na Lei de 4 de outubro de 1831, cabendo novas propostas do governo para alcançar a melhoria nos serviços prestados nas províncias.

Conforme o mencionado ministro, não havia a necessidade de formular uma nova Lei, mas sim oferecer um melhoramento nas tesourarias das províncias, “aumentando-se os ordenados estabelecidos na tabela de 12 de outubro de 1833, aumentando-se os empregados daquelas que nisso necessitarem, e diminuindo-se de outras.” (BRASIL, 1840, p. 24). Além disso, estabelecer o direito do ministro da fazenda nomear todos os empregados sem depender

das demais autoridades provinciais; pois com estas medidas poderia reduzir os constrangimentos na administração, principalmente quanto ao problema da morosidade na prestação dos serviços (BRASIL, 1840, p. 24).

Este cenário não modificou conforme deixado no relatório publicado em 1841, pelo ministro Miguel Calmon, as tesourarias das províncias que eram dependentes ainda do Tesouro Público, “acham-se no mesmo estado em que as descrevera um de meus antecessores no relatório há pouco citado, e conformando-me com as opiniões ali emitidas, quanto aos meios de promover o melhoramento delas, tenho esperança de que as tomeis em consideração.” (BRASIL, 1841, p. 22-23). Portanto, neste período permaneceu o mesmo panorama ao que diz respeito, ao funcionamento das tesourarias das províncias.

Assim, tampouco era a mudança nas tesourarias provinciais relatada no relatório referente ao ano de 1842, trazida pelo ministro Joaquim Francisco Vianna, elas ainda permaneciam com o quadro de pessoal insuficiente frente à quantidade de trabalho que se demandava, tanto que o ministro dizia que “a Contadoria Geral de Revisão, sobretudo, não pode continuar no estado em que se acha, sem grave prejuízo do serviço público no importante ramo d’administração de Fazenda, estando com falta do pessoal indispensável para poder preencher as importantes funções a seu cargo.” (BRASIL, 1843, p. 18). Isto é, os variados trabalhos, eram poucos inspecionados e fiscalizados, pois ficavam a cargo somente do Contador Geral na repartição da Fazenda. Dessa forma, fica nítido um embaraço encontrado na Administração Fazendária, conforme o ministro Joaquim.

Com a Lei de 21 de outubro de 1843 foi permitido à contratação de mais dois funcionários para realizar as atividades da Fazenda, tal quantidade já era vista insuficiente para atender as necessidades do governo, conforme foi alertado pelo ministro Manoel Alves Branco em seu relatório referente ao ano de 1843. Para ele, além desses dois funcionários deveria ser empregado mais dois para assim conseguir dar término em todo o trabalho. Cabe ressaltar que, a reforma de 4 de outubro de 1831 estabeleceu apenas o direito de 8 funcionários e, após a promulgação da Lei de 21 de outubro de 1843 totalizavam 10 funcionários, sendo isso, para o ministro mencionado, uma mudança irrisória. Segundo o mesmo, a Contadoria Geral de Revisão e a Tesouraria Geral se encontravam com o mesmo impasse, possuíam muito trabalho e poucos funcionários para realizar todo o serviço (BRASIL, 1844, p. 19).

Dessa forma, o mesmo era expresso pelo ministro Manoel Alves Branco em seu relatório publicado em 1844 em relação à falta de funcionários para a grande demanda de trabalho nas atribuições fazendárias. Segundo ele, era importante reformar a Administração da

fazenda, uma vez que, os impasses ainda persistiam mesmo após as mudanças ocorridas com a reforma de 1831. Nesse sentido, o ministro dizia que não estava correto ter que chamar os funcionários das tesourarias provinciais, sobretudo, do Rio de Janeiro, mediante gratificações, para trabalhar nestas repartições, pois isto também desfalca a própria tesouraria da província que também ficará sobrecarregada com tamanho trabalho. Isso pode ser explicado, que tal aumento de serviço advém do acréscimo de funções da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e do Tribunal do Tesouro Nacional, bem como “a maior correspondência das tesourarias, e trabalhos de Seção de Fazenda do Conselho de Estado.” (BRASIL, 1844, p. 19-20).

Além da falta de funcionários, era necessário também aumentar os vencimentos dos membros das tesourarias da 5^o ordem e dos demais subalternos, conforme é alertado pelo ministro Manoel Alves Branco no relatório publicado em 1845. Essa necessidade decorre que somado os diminutos vencimentos mais o valor da moeda que sofria depreciação com o decorrer do tempo, conseqüentemente desestimulavam os indivíduos a procurarem ocupar os cargos nas repartições fazendárias; tanto verdade que, poucos eram os que se interessavam nas vagas de concurso para estes departamentos. Assim, o próprio governo deixou vazios alguns cargos e procurou distribuir os vencimentos para os demais empregados a título de gratificação; portanto, se por um lado esta atitude é relativamente coesa, por outro, deixa as tesourarias de ‘braços cruzados’ que mesmo com o quadro de pessoal relativamente completo não conseguiam dar término em todo o trabalho. Desse modo, o ministro solicitou urgência na reforma no Tesouro Nacional e nas Tesourarias das Províncias, não só por estes motivos, mas a outros muitos que estão por volta desta administração (BRASIL, 1845, p. 17).

No relatório publicado em 1847 percebe-se que ainda as repartições fazendárias enfrentavam o mesmo problema de poucos funcionários para a quantidade de trabalho que se tinha nestes departamentos. Pouco se tinha mudado até aqui, toda a administração da Fazenda ainda estava organizada pela Lei orgânica de 4 de outubro de 1831 e mais uma vez, se comprova a necessidade ainda maior na efetivação da reforma no Tesouro e nas Tesourarias Provinciais (BRASIL, 1847, p. 24). As medidas que eram solicitadas ao Legislativo era a criação de um Tribunal de Contas ou de uma contadoria que fosse responsável apenas no processo de tomada de contas, que cuidaria, sobretudo, das receitas e despesas financeiras da Nação (BRASIL, 1847, p. 25).

A situação foi mais agravada quando a Tesouraria da Província do Rio de Janeiro foi transferida para Niterói no ano de 1849, pois as atividades que eram de suma importância, como a tomada de contas de todas as receitas e despesas no município da Corte deixaram de

ser feitas. De acordo com o ministro Joaquim José Rodrigues Torres, “pode asseverar que a Contadoria Geral deixou inteiramente de satisfazer a esta importantíssima parte de suas incumbências.” (BRASIL, 1850, p. 19). Dessa maneira, não há registro de uma só conta das tesourarias províncias que tenham sido revisadas pela Contadoria Geral; as escriturações da receita e despesa do Império também eram pouco executadas, mostrando que tudo isso “resulta a falta de uniformidade entre a escrituração do Tesouro e das Tesourarias, e a impossibilidade de acautelar-se a tempo que se façam despesas ilegais, ou seja, expedidos os créditos distribuídos pelo Tesouro.” (BRASIL, 1850, p. 19).

Conforme o ministro Joaquim José, na tentativa de evitar acontecimentos mais graves admitiu mais empregados considerados hábeis e suficientes para o cargo recebendo gratificações razoáveis. Esta atitude foi tomada a partir da Lei de 18 de outubro de 1848, que no art. 7º declara arcar com estas despesas de acréscimos de pessoal. Porém, mesmo assim o problema não foi solucionado, pois conseguiram organizar apenas os balanços de 1844-45, 1845-46, 1846-47, começando ainda o referente a 1848, restando ainda exame de outras diversas contas. Assim, o ministro comenta que “do que fica a respeito do Tesouro, pode-se a julgar do estado das Tesourarias Provinciais.” (BRASIL, 1850, p. 20).

Vale ressaltar que, o mencionado ministro comenta que as diversas negligências nestas repartições fazendárias parte da imperícia das Tesourarias Provinciais, em que os trabalhos se resumem na organização dos balanços gerais. Segundo o mesmo, algumas destas tesourarias demonstravam “a incúria, a falta de zelo, e por ventura a incapacidade dos empregados em que são compostas; e o mais é que não há regressão contra semelhantes obstáculos” (BRASIL, 1850, p. 21).

Desta maneira, depois de tantos embaraços nas contas do Império que foi executado a Resolução nº 563 de 4 de julho de 1850 que dava permissão ao Governo para instituir o Decreto de 20 de novembro do mesmo ano para reformar o Tesouro Público e as Tesourarias da Fazenda. Conforme o ministro Joaquim José, esse decreto “procurou evitar os inconvenientes, dividindo por maior número de Membros o serviço da suprema inspeção e fiscalização das Rendas Públicas.” (BRASIL, 1851, p. 20).

Esta decisão provava que a experiência de mais de 18 anos das repartições fazendárias, como o Tesouro Público e as Tesourarias das Províncias, sofreram todo o tempo com o reduzido quadro de pessoal para cumprirem com suas atribuições. Provava também a discricionariedade dos ministros da fazenda em eleger “pessoas estranhas à repartição” para receberem determinadas gratificações, além de não ter conseguido arcar com as suas funções mais importante de salvaguardar as receitas e despesas do Império (BRASIL, 1851, p. 20).

Contudo, o ministro Joaquim José Rodrigues Torres, comenta que mesmo com este decreto instituído ainda há a falta de funcionários suficientes para o desempenho do trabalho, talvez resultados mais satisfatórios possam ser visto nos próximos relatórios, porém, ainda alguns embaraços continuam nestas repartições. Mas é claro que, conforme o mencionado ministro “algumas vantagens se tem já colhido dessa medida pelo que toca ao Tesouro [...] e ousou esperar que, se o Decreto de 20 de novembro for executado com zelo e perseverança, notável melhoramento haverá na arrecadação e distribuição das rendas públicas.” (BRASIL, 1851, p. 20-21). Importante ressaltar que, mesmo com esta medida ainda não fixaram o número de funcionários tanto nas repartições do Tesouro, quanto nas Tesourarias das Províncias de Fazenda, fato que pode ser explicado por ainda não saberem quantos são indispensáveis na execução da tomada de contas das receitas e despesas do Império (BRASIL, 1851).

6.3. Funcionários da Administração Fazendária

Conforme visto até aqui ao relatar sobre o funcionalismo da Administração Fazendária do Império, pode-se observar como um âmbito problemático devido ao seu reduzido corpo de funcionários em todas as repartições da Fazenda e pelos diminutos vencimentos que desmotivavam os empregados a continuar nestas repartições e procurarem as casas comerciais em busca de melhoria nos seus vencimentos. A falta de funcionários impediu que as contas do governo fossem executadas de maneira correta, que teve como consequência a desorganização dos balanços gerais no que tange a tomada das receitas e despesas da Fazenda e a quase nula fiscalização e revisão das contas. Estava comprovado que a Lei de 4 de outubro de 1831 era insuficiente de acordo com as necessidades do Império e o quanto era preciso reorganizar as contas do governo através de uma reforma no âmbito normativo. Dessa maneira, esta seção fará o trabalho minucioso de demonstrar como este processo se desencadeou ao longo deste período.

De acordo com o ministro Bernardo Pereira de Vasconcelos, o panorama da administração Fazendária era deplorável, havia rendas que não eram recolhidas, “muitas que eram desfalcadas por diferentes fraudes” e as próprias Alfândegas que foram denunciadas pela população como um “empório da fraude, e da prevaricação”. Até mesmo a legislação da época que dava brechas ao governo para julgar medidas que lhe fossem convenientes. Assim, uma das primeiras medidas do governo foi reduzir o número de seus empregados na quantia que se julgava necessário. Outra providência tomada foi abolir os supérfluos e designar a

jurisdição das autoridades, bem como, a redução de cargos como a extinção do “Administrador, de Escrivão de Bilhetes, e das Mesas de Abertura, Balança, e Estiva e outros mais” das Alfândegas desta Corte (BRASIL, 1832, p. 5).

Visto isso, após o ministro relatar as providências tomadas para a melhoria da fiscalização, transparência e distribuição das rendas públicas do país, o foco agora era apresentar algumas indicações consideradas importantes segundo o ministro Bernardo Pereira para as devidas ponderações do governo da época. Inicialmente, o ministro coloca a questão das Casas de Fundição das províncias de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, indicando a pouca serventia que estas estações possuíam, apontando que essas eram “absolutamente nulas” e que os seus funcionários permaneciam de “braços cruzados” e muitas vezes vencidos pelo ócio. O impasse é que nestas, o valor pago pela mineração (ouro) era relativamente baixo, e as deduções dos impostos reduziam ainda mais o valor do minério, sem contar com os casos de “fraudes e na ignorância” dos envolvidos na negociação. Dessa maneira, pouco havia serventia essas estações, pois quem levaria seu ouro nessas entidades após estas observações (BRASIL, 1832, p. 9).

Conforme o relatório referente ao ano de 1832, escrito pelo ministro Cândido José de Araújo Viana, a organização das Tesourarias das Províncias foi um tanto morosa devido ao ajustamento do quadro de pessoal nestas repartições. Essa lentidão correspondeu ao fato da transferência dos funcionários que fossem julgados aproveitáveis, das extintas Juntas da Fazenda, para trabalharem nas tesourarias. Conforme o ministro a coisa mais difícil era “achar em cada uma das províncias homens com suficiente aptidão, e de público conceito, que as queiram prestar oficiosamente a julgar da capacidade intelectual, ou moral dos empregados das respectivas Juntas da Fazenda.” (BRASIL, 1833, p. 9). A dificuldade estava também em encontrar funcionários que fossem considerados hábeis e que ao mesmo tempo aceitassem valores tão reduzidos como vencimentos (BRASIL, 1833, p. 10).

No próximo relatório escrito pelo mesmo ministro em 1833, porém publicado em 1834, revela este mesmo impasse. Segundo ele, a Lei de 4 de outubro de 1831 determinou algumas medidas que deviam ser seguidas pelos Inspectores das Tesourarias, como: informações dos presidentes do Conselho e a quantidade de empregados e de seus vencimentos para depois passarem pela aprovação do Tribunal do Tesouro Público Nacional. Não demorou a perceberem que a quantidade de funcionários não era suficiente para tamanho serviço, principalmente quando os exames das contas dos anos anteriores começaram atrasar e o acúmulo de trabalho começa a transpor (BRASIL, 1834, p. 14).

Em 1834 já com o ministro Manoel do Nascimento Castro e Silva foi observado que a Lei de 4 de outubro de 1831 pecou no que tange à “nomeação, proposta, pagamento, e demissão dos empregados, por julgar esta parte das mais defeituosas.” (BRASIL, 1835, p. 39). Segundo o referido ministro, o art. 17 § 8º da Lei estabeleceu que a Contadoria Geral de Revisão devesse nomear os seus escriturários com a autorização do Tribunal e o mesmo deveria acontecer com a admissão dos Oficiais. O impasse encontrado aqui é que nesta contadoria não existia a contratação de Oficiais e, mesmo que, tenham se referido na escolha de escriturários era o Contador Geral que nomeava e propunha ao mesmo tempo, o que para o ministro era algo inacreditável. Essa proposta também contradizia o art. 9º § 5º desta mesma Lei, que requeria que todas as admissões fossem submetidas à decisão do Imperador e assim, deixava-se dúvida, pois, “o que quer dizer submeter ao Imperador a nomeação? Será submeter à nomeação feita por outrem, para ser aprovada por ele, ou a proposta para ele fazer a nomeação?” (BRASIL, 1835, p. 39). Além disso, nada era encontrado na Lei sobre a proposta e nomeação dos oficiais da Secretaria do Tribunal do Tesouro, e das Secretarias das Tesourarias das Províncias (BRASIL, 1835, p. 40). Portanto, o ministro chama atenção como estes artigos são confusos e a necessidade de suprimi-los ou retificá-los para que não aconteçam problemas na contratação de bons funcionários e a punição daqueles que prevaricarem.

Dessa forma, no relatório publicado em 1836, escrito pelo mencionado ministro, confirma que a situação continuou a mesma, no que tange aos funcionários do Império. O seu número reduzido nas repartições da fazenda fez com que os trabalhos se atrasem demonstrando um problema a se resolver com urgência. Percebe-se que a quantidade de funcionários posta na Lei de 4 de outubro de 1831 não atendia plenamente as necessidades do governo, tanto verdade que, o ministro Manoel do Nascimento, comenta que pouco podia ser feito em relação a tomada de contas, pois os 14 empregados os quais foram determinados na Lei, eram extremamente limitados para dar conta das contadorias e com a separação do município da corte, assim situação tende a piorar. Segundo o ministro, “para se conhecer quão limitado é o número de seus empregados, e que se alguns deles não prestassem de boa vontade, em ocasiões de urgência, a trabalhar fora de horas do expediente, não seria possível vencer o que se tem feito.” (BRASIL, 1836, p. 58).

No relatório escrito por Manoel Alves Branco referente ao ano de 1839 podia observar-se que o mesmo ainda ocorria; as dificuldades e impasses devido a grande massa de trabalho e o reduzido número de funcionários ainda persistiam nesta época. A Lei de 4 de outubro de 1831 destinou apenas 14 oficiais para a Contadoria Geral, em vista, que

anteriormente o mesmo trabalho não era feito por menos de 72 funcionários no antigo Tesouro Público, ressaltando ainda os diminutos vencimentos destes empregados. A situação se agravou ainda mais quando a Tesouraria da Província foi transferida para Niterói, pois esta experiência sobrecarregou ainda mais a Contadoria Geral, além de perder o sentido da nomeação “Geral”, que ficou limitada a uma simples contadoria de província. Segundo o ministro, a solução para isto não bastava apenas aumentar o número de funcionários, mas sim, a criação de um Tribunal de Contas, com os oficiais preparados e com conhecimento aprofundado em contabilidade e legislação de fazenda (BRASIL, 1840, p. 21-22).

Portanto, o mencionado ministro argumenta que devido a essas circunstâncias não se podia esperar “a fiscalização da receita e despesa, boa cobrança da renda, ordem nas finanças, regularidade no serviço, que dependem principalmente de operários suficientes, hábeis e bem remunerados.” (BRASIL, 1840, p. 24). Dessa forma, o que o governo fez neste momento para remediar esta situação foi à contratação de colaboradores na intenção de não parar por completo o trabalho, principalmente aquelas vagas que não foram preenchidas por concurso público devido à falta de candidatos. De acordo com o mesmo, aconteceu isto na província de Alagoas e no Espírito Santo e, portanto, é relevante ressaltar que esta prática não deu um melhoramento significativo nestes trabalhos, mas auxiliou no momento adiantar alguns serviços menos importantes que não exigiam tanta habilidade dos funcionários para executá-los (BRASIL, 1840, p. 24).

Por enquanto, o mencionado ministro acreditava que não haveria necessidade de uma nova Lei bastava realizar algumas medidas de melhoria que já seria o suficiente. Exemplo disso era o grande melhoramento que daria nas Tesourarias se aumentasse os ordenados dos funcionários, bem como, a boa distribuição entre os empregados para aquelas tesourarias provinciais que mais precisarem. Isso contribuiria para a melhor prestação do serviço e um estímulo para que os mesmos continuem a servir o governo (BRASIL, 1840, p. 24-25).

Em sequência, o ministro Miguel Calmon du Pin e Almeida, discute em seu relatório que mais uma vez tem-se observado a necessidade de corrigir alguns impasses trazidos pela Lei de 4 outubro de 1831, que ao seu modo de compreender, são erros graves, principalmente no que tange à ação do Tribunal, aos poucos funcionários na Contadoria de Revisão e os “exiguidade dos ordenados destes relativamente aos de outros empregados menos responsáveis.” (BRASIL, 1841, p. 22). Assim, o mencionado ministro chama atenção neste relatório sobre a necessidade de justiça de retribuir oportunamente o trabalho dos empregados da Fazenda (BRASIL, 1841).

No relatório referente ao ano de 1843 comprova o aumento de trabalho na Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e do Tribunal do Tesouro Nacional, como também das tesourarias provinciais. A quantidade de funcionários que a Lei de 4 outubro de 1831 determinou mais uma vez se apresentava insuficiente e, por isso, foi criada a Lei de 21 de outubro de 1843, em que abria espaço ao governo a nomeação de mais dois praticantes. Em conjunto, foram mais 5 na Secretaria obtendo um total de 13 empregados na mesma. Para o ministro, Manoel Alves, já era uma reforma que auxiliava na melhora do serviço prestado mesmo consciente que este número ainda não era o bastante (BRASIL, 1844, p. 19).

Além da necessidade de aumentar a quantidade de funcionários, era preciso ampliar também o valor dos seus vencimentos, que já se encontravam reduzidos e depreciados de acordo com o meio circulante da época. Portanto, estava cada vez mais difícil adiar uma reforma na Lei, em que ampliasse o número de empregados e oferecesse maiores condições para se satisfizerem. Dessa forma, o ministro Manoel Alves Branco, aponta a importância das autoridades do governo em promover uma reforma vista à necessidade do Tesouro Nacional e das Tesourarias das Províncias prestarem o serviço correto e em tempo hábil (BRASIL, 1845, p. 17).

Importante ressaltar a posição do ministro Antônio Francisco de Paula que afirma que em todos estes relatórios concordam em declarar que as repartições da Fazenda “funcionam com muita irregularidade, sofrendo tal atraso em seu expediente, que os livros e papeis acumulados, e não examinados, já de tal modo abundam e se acham em tal desordem e confusão.” (BRASIL, 1846, p. 25). Segundo ele, a desordem era tão grande que se tornava difícil saber quem possuía dívidas com a Fazenda pública e, como consequência, não se podia cobrar e ao menos compreender as contas correntes nos livros de escrituração. No entanto, o ministro expõe que isto pode ser explicado, sobretudo, pelo número insuficiente de funcionários e das distrações “que ainda assim sofrem pelo serviço da Guarda Nacional, Juri, e Assembleias Provinciais, e já da falta de habilitações apropriadas.” (BRASIL, 1846, p. 25).

Em virtude do atraso dos trabalhos das Tesourarias Provinciais e do Tesouro Nacional devido aos poucos funcionários nestas repartições da Fazenda é que foi criada a Lei de 18 de outubro de 1843, em que no seu art.7º, especificou os valores das gratificações a serem pagas na admissão de alguns empregados com o intuito de remediar temporariamente a situação e na contribuição em reduzir alguns inconvenientes graves, conforme o ministro Joaquim José Rodrigues (BRASIL, 1849, p. 20). O resultado dessa medida foi à organização das contas públicas, pois os balanços de 1844 a 1847 foram postos em dia, assim como a escrituração dos diários dos exercícios anteriores (BRASIL, 1849, p. 20).

No relatório referente ao exercício de 1850 argumenta que a quantidade escassa de funcionários podia ser explicada pelo fato que os próprios governantes não sabiam ao certo de quantos seriam necessários para entregar todo o trabalho no tempo esperado prova disso, o ministro Joaquim José Rodrigues, discutia que ainda não era possível determinar um número de empregados nas repartições da Fazenda, como no Tesouro Público, quanto nas Tesourarias de Fazenda, pois “não só porque ainda não se receberam todas as informações, que delas são exigidas, mas principalmente por não ter experiência demonstrando quantos são indispensáveis para a tomada de contas e outros trabalhos de escrituração, que nunca foram até agora executados.” (BRASIL, 1851, p. 21).

Portanto, após a publicação do Decreto de 20 de novembro de 1850 algumas mudanças ocorreram nas repartições da Fazenda, uma vez que, a Lei de 4 de outubro de 1831 já obsoleta, não acompanhava as necessidades do Governo. Dessa forma, o novo Decreto instituído “procurou evitar este inconveniente, dividindo por maior número de Membros o serviço da suprema inspeção e fiscalização das Rendas Públicas.” (BRASIL, 1851, p. 20). Assim, ainda não era possível fixar uma quantidade de funcionários porque não se tinha a certeza de quantos seriam necessários para realizar o serviço com eficiência. Porém, mesmo após pouco tempo da implementação do mencionado Decreto é “inegável que algumas vantagens se tem já colhido dessa medida pelo que toca ao Tesouro” e, se ainda for executado com responsabilidade e êxito, não se tinha dúvidas se poderia alcançar o melhoramento na arrecadação e fiscalização dos recursos da Fazenda (BRASIL, 1851, p. 20-21).

CONCLUSÃO

As diferentes interpretações expostas neste trabalho reúnem um arcabouço teórico e seus conceitos relacionados à maneira de compreender a formação do Estado Nacional, bem como as práticas, vinculadas à administração fazendária, de continuidade ou ruptura entre o período colonial e imperial. Neste sentido, faz-se aqui uma síntese das interpretações, no que diz respeito, a parte I e II do trabalho e após, assume-se um posicionamento conforme o embasamento teórico apresentado até aqui relacionado à construção da burocracia no período imperial.

Na primeira parte deste trabalho, tem-se a interpretação de Faoro (2008), Carvalho (2008) e de Uricoechea (1978). Desse modo, pode-se iniciar com Raymundo Faoro que assumia o posicionamento que o processo de construção do Estado Nacional foi de caráter patrimonialista, principalmente nas decisões políticas e a organização foi composta por estamentos burocráticos, uma vez que, a hierarquização de cargos, tanto no período colonial, como no império, contribuía para a estagnação do funcionalismo público. Nesta perspectiva, o Brasil era um arranjo político cujo sistema era patrimonialista, por carregar a herança colonial portuguesa nos moldes na sua gestão e a apropriação da riqueza pelos grupos específicos de domínio era facilitada pelos estamentos, colocando em conflito as interfaces pública e privada.

Na interpretação de José Murilo de Carvalho o processo de formação do Estado Nacional se deu a partir das características burocráticas na administração, uma vez que existiam grupos elitistas que lideravam as decisões de governo e a possibilidade de ascender na estrutura hierárquica, conforme exemplificado por Candido (2007). Portanto, na visão de Carvalho (2008), os grupos elitistas de domínio foram construídos por um processo de treinamento “cujo seio se chegava por vários caminhos, os principais sendo alguns setores da burocracia, como a magistratura.” (CARVALHO, 2008, p. 151). Dessa forma, para o referido autor, a burocracia seria a vocação das minorias, especificamente os grupos urbanos, pois havia possibilidades de ascensão de cargos, mesmo considerando suas limitações. Importante ressaltar a continuidade de uma burocracia colonial para a burocracia imperial, mesmo considerando a heterogeneidade do funcionalismo público do Estado.

Em contraponto, para Uricoechea (1978), mesmo com as características burocráticas na gestão, ainda se tinha tanto no período colonial, quanto imperial, elementos patrimonialistas na gestão. Na verdade, o que se via, era a burocratização do patrimonialismo, devido ao fato do modelo racional legal não impedir de fato, os meios de apropriação de

riqueza das camadas favorecidas. Para ele, mudaram-se apenas os instrumentos, mas a forma e a essência patrimonial ainda eram perceptíveis na forma de governar no Brasil. Portanto, não se pode dizer que o patrimonialismo foi desenvolvido totalmente no período imperial, pois não houve uma institucionalização da sua forma em si, não se legitimou de fato as formas tradicionais de dominação e nem uma ordem estamental da construção do Estado; pode-se afirmar apenas, a existência de grupos particularistas que alocavam o interesse público em prol das suas vontades (URICOECHEA, 1978, p. 303). No conflito apresentado por Candido (2007) no capítulo 4 confirma este fato, ao demonstrar a tensão entre a burocracia e o patrimonialismo vivenciado por um funcionário da monarquia, ao se deparar pelo jogo de interesses no sistema político brasileiro.

Candido (2007) argumentou que era possível ascender níveis de estratificação social no período imperial, por meio das habilidades e competências próprias do indivíduo, demonstrando o domínio racional através da hierarquização de cargos, porém esta ascensão se deparava com os conflitos existentes dentro da própria estrutura de poder. O personagem Tolentino, evidenciado na obra de Candido (2007), expressava a vontade e boa fé do mesmo em transformar os processos dentro da esfera de governo, através de seu empenho e dedicação, mas que os aspectos patrimonialistas arraigados no sistema, principalmente os jogos de poder, eram cada vez mais perceptíveis, ocasionando o personagem romper com a ilusão que teria feito da própria política. O conflito na obra de Candido (2007) se inicia quando Tolentino não cumpre as vontades dos soberanos dentro das Assembleias, o que faz o personagem compreender o sistema político, envolvido pelas vontades particularistas daqueles que detinham o poder. Portanto, Ohata (2009) vai ao encontro da obra de Candido (2007) e denomina o processo de ascensão vivenciado por Tolentino, como “Ascensão à Brasileira”, compreendendo um modo tipicamente brasileiro para alcançar níveis de estratificação social mais elevado deparado com os conflitos nesta interface. O caso de Tolentino expôs as evidências burocráticas no período imperial, como também os aspectos patrimonialistas enfrentados pelo personagem, sendo uma interpretação que colocava em ‘xeque’ os conflitos no processo de formação do Estado brasileiro.

A segunda parte deste trabalho abordou as relações entre a administração fazendária, burocracia imperial e o patrimonialismo a partir da interpretação de Barcelos (2014), Buescu (1984) e Aidar (2016). Com uma visão mais legalista e historiográfica, Barcelos (2014) resgata a organização administrativa dos órgãos fazendários, como a Secretaria do Estado e dos Negócios da Fazenda, Tesouro Público Nacional e o Tribunal do Tesouro Nacional e retrocede na história para se compreender as mudanças ocorridas sobre a forma de controlar e

fiscalizar as finanças no período imperial, desde o surgimento do Erário Régio em Portugal à formação do Tesouro Público Nacional. Segundo o referido autor, a criação do Erário Régio especificamente em 1761 marcava a busca da racionalização da administração pública que colocava em xeque os indícios personalistas concentrados na figura do rei.

Ao avançar a ‘linha do tempo’, Barcelos (2014) afirma que as Reformas de 1831 e de 1850 proporcionaram mudanças significativas na trajetória administrativa brasileira, pois através delas se obteve a nova dinâmica no âmbito administrativo fazendário. Segundo o mencionado autor o período imperial foi marcado pela disputa de poder entre o governo central e as demais províncias do Estado na busca incessante dos recursos financeiros. Para ele, o que se teve neste momento da história foram medidas conservadoras que exigia do governo maior centralização nas decisões políticas-administrativas.

Desse modo, a resgatar a historiografia da organização fazendária no Império, bem como a compreensão da constituição da administração fazendária brasileira também é posto na obra “Organização e administração do Ministério da Fazenda no Império” por Mircea Buescu, em 1984. Segundo o autor, o panorama político após a Constituição de 1824 a partir das limitações às contas públicas ficava perceptível que as instituições da fazenda no Brasil eram insuficientes para tamanha complexidade, era necessário buscar equilíbrio e eficiência nas contas públicas. A partir disso foi instituída a Lei reformista de 4 de outubro de 1831 que organizou o Ministério da Fazenda no propósito de melhorar o funcionamento e coerência ao sistema fazendário. Assim, mesmo com esta tentativa de reformar a administração fazendária brasileira, ainda, era possível observar insuficiências na gestão tanto por conta do aumento das despesas públicas, quanto aos gastos para aprimorar o aparelho estatal. No entanto, buscou a segunda tentativa reformista através do Decreto nº 726, de 1850. Portanto, para Buescu (1984) o que se teve no período imperial foi uma pequena alteração na administração da Fazenda, sobretudo, nas repartições administrativas.

Neste mesmo raciocínio, segue a interpretação de Aidar (2016), que também resgata a historiografia do período imperial e acrescenta sobre o surgimento de diferentes grupos políticos para discutir este âmbito político e econômico do país. Desse modo, no processo de mudanças nas instituições fazendárias destacou-se o grupo dos liberais moderados que procuravam através da concepção liberalista implementar uma reforma baseada em medidas como a meritocracia na distribuição dos cargos, a não interferência do governo na economia e a defesa da propriedade. Assim, Aidar (2016) fomenta o debate sobre a reforma de 1831 em que a mudança gerada na administração fazendária assumia a perspectiva de modelo de Estado apontado pelo grupo dos liberais moderados.

A segunda parte deste trabalho também aborda os relatórios do Ministério da Fazenda de 1830-1850. Desta maneira, foram expostas as semelhanças e diferenças na análise do Tesouro Nacional, das tesourarias provinciais e sobre os funcionários da administração fazendária no período Imperial. Na reforma de 1830 o Tesouro Público Nacional sofreu algumas mudanças, nele estavam anexos órgãos, como a Secretaria do Tribunal do Tesouro, a Contadoria Geral de Revisão, Tesouraria Geral do Tribunal do Tesouro e o Cartório do Tribunal do Tesouro. Com a reforma de 1850 o sistema fazendário ficou ainda mais complexo a partir do decreto n. 736, de 20 de novembro de 1850 que organizou a suprema Administração da Fazenda Nacional, a Administração Central da Fazenda e a Administração da Fazenda nas Províncias. Assim, percebe-se uma mudança baseada a partir do modelo racional legal, como uma tentativa de burocratizar ainda mais as repartições da Fazenda.

Conforme visto no capítulo 6, o Tesouro Público Nacional seguiu os ordenamentos da Lei de 4 de outubro de 1831 por quase 20 anos e, por mais que já se tenha mencionado os pontos críticos dessa Lei, como: a ação do Tribunal do Tesouro, os poucos funcionários na Contadoria e os baixos ordenados aos oficiais, ainda se seguia os regulamentos dessa. Conforme o ministro, Miguel Calmon du Pin e Almeida, a solução cabível era a criação de um Tribunal de Contas, onde seja fiscalizado e controlado as receitas e despesas públicas do Império, pois somente assim, iria se alcançar o melhoramento na repartição da Fazenda Nacional, de modo que os déficits sejam reconhecidos, os abusos descobertos, as prevaricações e arbitrariedade sejam verificadas e punidas (BRASIL, 1841, p. 30).

De acordo com o ministro Antônio Paulino Limpo de Abreu, no relatório referente ao exercício de 1847, foi proposto mudanças nas repartições financeiras insistindo na criação de um Tribunal de Contas ou de uma Contadoria que pudesse admitir o melhoramento na prestação dos serviços. Segundo ele, esta proposta poderia não ser implementada devido aos demasiados gastos, uma vez que, com esta criação deveria também investir em mais funcionários e na estrutura destas repartições. Porém, de toda maneira fica indispensável para o governo o aumento do número de pessoal do Tesouro Nacional e de algumas províncias, como “aumentar alguns escriturários às duas classes que já existem; criar três novas classes de Terceiros Escriturários, Amanuenses e Praticantes, como havia no antigo Tesouro” que assim, iriam estruturar as repartições da Fazenda (BRASIL, 1848, p. 25).

Desse modo, a Lei de 4 de outubro de 1831 organizou as repartições financeiras, porém deixou diversas críticas na sua execução, como a acumulação de trabalho e baixa remuneração dos funcionários do governo. Portanto, a reforma referente ao ano de 1850 tentou abranger os pontos falhos de Lei de 4 de outubro de 1831, por meio de um decreto que

instituiu a divisão “de maior número de membros o serviço da suprema inspeção e fiscalização das rendas públicas.” (BRASIL, 1851, p. 20-21). Dessa forma, esperou-se com esta reforma a melhora nos meios de arrecadação, exatidão dos balanços e documentações, bem como a inspeção das contas do governo. Segundo Buescu (1978, p. 34) foi uma reforma que contou em seguir as normas da administração fazendária, porém sem a pretensão de atingir totalmente a organização.

Assim, as mudanças promovidas a partir da Lei nº 563 de 1850 vieram para ajustar aquilo que a reforma de 1831 deixou de realizar, principalmente, na tentativa de evitar gravames que anteriormente haviam sido cometidos, como exemplo, a má remuneração dos empregados da fazenda. Porém cabe mencionar, que mesmo com o decreto nº 736 de 1850, o ministro Joaquim Rodrigues Torres ainda expôs a falta de suficientes e hábeis funcionários, sendo isso um obstáculo para alcançar as almejadas melhorias da reforma; assim, tampouco foi denominada a quantidade de empregados nas diferentes repartições do Tesouro e das Tesourarias da Fazenda.

Sobre as Tesourarias Provinciais, cabe mencionar que, em todas as províncias deveriam ter uma estação administrativa para cuidar da renda pública, principalmente da escrituração da receita e despesa. De acordo com o ministro Manoel do Nascimento Castro e Silva, as tesourarias das províncias no exercício de 1835 estavam “caminhando em passos lentos” devido à morosidade e às imperfeições da lei de 4 de outubro de 1831. Importante ressaltar que quase todas as tesourarias provinciais estavam precisando de mais funcionários, que fossem suficientes e hábeis para o desempenho do trabalho. Nesse sentido, era perceptível que a construção problemática do funcionalismo da Administração Fazendária do Império devido ao seu reduzido corpo de funcionários em todas as repartições da Fazenda e pelos diminutos vencimentos desmotivavam os empregados a continuar nestas repartições. A falta de funcionários impediu que as contas do governo fossem executadas de maneira correta, o que teve como consequência a desorganização dos balanços gerais no que tange a tomada das receitas e despesas da Fazenda e a quase nula fiscalização e revisão das contas. Assim, mesmo com as reformas institucionalizadas ainda não era possível fixar uma quantidade de funcionários porque não se tinha a certeza de quantos seriam necessários para realizar o serviço com eficiência.

Assim, não é por menos que as tesourarias das províncias não conseguiam ‘andar em dia’ com as suas atribuições, pois a falta de escrituração no Diário e a má organização das contas públicas eram consequências dos poucos funcionários que ali estavam em provimento. Portanto, era complicado ter a expectativa de que a receita e despesa seriam fiscalizadas

corretamente, assim como, a regularidade do serviço, que depende diretamente dos funcionários “hábeis e bem remunerados.” (BRASIL, 1840, p. 23-24). Conforme o ministro Manoel Alves Branco, havia a necessidade de oferecer um melhoramento nas tesourarias das províncias, “aumentando-se os ordenados estabelecidos na tabela de 12 de outubro de 1833, aumentando-se os empregados daquelas que nisso necessitarem, e diminuindo-se de outras.” (BRASIL, 1840, p. 24). Além disso, estabelecer o direito do ministro da fazenda nomear todos os empregados sem depender das demais autoridades provinciais; pois com estas medidas poderia reduzir os constrangimentos na administração, principalmente quanto ao problema da morosidade na prestação dos serviços (BRASIL, 1840, p. 24).

Desta maneira, após tantos embaraços nas contas do Império que foi executado a Resolução nº 563 de 4 de julho de 1850 que dava permissão ao Governo para instituir o Decreto de 20 de novembro do mesmo ano para reformar o Tesouro Público e as Tesourarias da Fazenda. Esta decisão provava que a experiência das repartições fazendárias, como o Tesouro Público e as Tesourarias das Províncias, sofreram todo o tempo com o reduzido quadro de pessoal para cumprirem com suas atribuições. Provava também a discricionariedade dos ministros da fazenda em eleger “pessoas estranhas à repartição” para receberem determinadas gratificações, além de não ter conseguido arcar com as suas funções mais importante de salvaguardar as receitas e despesas do Império (BRASIL, 1851, p. 20).

Sobre o funcionalismo da Administração Fazendária do Império, torna-se perceptível como um âmbito problemático devido ao seu reduzido corpo de funcionários em todas as repartições da Fazenda e pelos diminutos vencimentos que desmotivavam os empregados a continuar nestas repartições e procurarem as casas comerciais em busca de melhoria nos seus vencimentos. A falta de funcionários impediu que as contas do governo fossem executadas de maneira correta, que teve como consequência a desorganização dos balanços gerais no que tange a tomada das receitas e despesas da Fazenda e a quase nula fiscalização e revisão das contas. Estava comprovado que a Lei de 4 de outubro de 1831 era insuficiente de acordo com as necessidades do Império e o quanto era preciso reorganizar as contas do governo através de uma reforma no âmbito normativo.

Com este trabalho, percebe-se que a administração fazendária no período imperial sofreu os impactos da tentativa de implementar um modelo burocrático racional legal para evitar ainda mais os gravames de uma administração pouco articulada, menos coesa e com uma série de limitações, como a fraca fiscalização das contas públicas e a falta de funcionários nos órgãos da Fazenda. De maneira geral, a reforma de 1831 representou uma tentativa de reorganização do aparelho Estatal a partir de mudanças significativas na estrutura

da administração fazendária no período Imperial. Buescu (1984, p. 25) enfatizou que esta reforma foi nada mais que uma providência para sustentar a hierarquização e o controle regencial sobre as instituições, não conseguindo extinguir os conflitos nas atribuições dos cargos.

Assim, os conflitos e os atos ilícitos se faziam presentes na administração do período Imperial, tanto que Aidar (2016) trouxe em seu texto a questão das “sinecuras” no processo de criação das tesourarias. Elas beneficiavam os governantes em trocas de favores, sendo, portanto uma evidência de caráter patrimonialista, conforme aponta Faoro (2001). Não obstante, isso também foi encontrado nos relatórios ministeriais provando que as insuficiências na administração brasileira se davam pela prevaricação dos agentes administrativos, que eram protegidos pela flexibilidade da lei e a falta de punição com severidade.

Conclui-se este trabalho então, podendo dizer que durante o período imperial, a administração fazendária estava permeada por uma estrutura burocrática representada pelo Tesouro Público Nacional, que, no entanto, ainda era perceptível a insuficiência no modo de operar a gestão pública. Não foi perfeitamente determinada a distinção entre a esfera pública e privada, fazendo com que ocorresse a burocratização do patrimonialismo, conforme Uricoechea (1978). Sendo assim, “é justamente nessa coexistência antagônica e conflitante de formas tradicionais e racionais, de patrimonialismo e burocracia, que repousa um dos traços mais peculiares da organização institucional da comunidade política brasileira do século XIX.” (URICOECHEA, 1978, p. 302). Dessa forma, as evidências da presente pesquisa são condizentes com o posicionamento de Uricoechea, para o qual o processo de formação do Estado Imperial brasileiro foi marcado pela burocratização do patrimonialismo.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder**: o bacharelismo liberal na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

AIDAR, Bruno. A reforma do Tesouro Nacional e os liberais moderados. In: GLADYS, Sabina. Ribeiro; CAMPOS, Adriana. Pereira (Org.). **Histórias sobre o Brasil no Oitocentos**. São Paulo: Alameda, 2016. p. 1-229.

BARCELOS, Fábio Campos. **A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda Nacional**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014.

BRASIL. Lei de 4 de outubro de 1831. Dá organização ao Tesouro Público Nacional e às Tesourarias das Províncias. **Coleção das leis do Império do Brasil**, Rio de Janeiro, parte 1, p. 103-127, 1875.

BRASIL. Decreto n. 736, de 20 de novembro de 1850. Reforma o Tesouro Público Nacional e as Tesourarias das Províncias. **Coleção das leis do Império do Brasil**, Rio de Janeiro, v. 1, parte 2, 1851.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda José Ignacio Borges na sessão de 1831**. Rio de Janeiro: Typographia de Gueffier e C^e, 1831. 16 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda. Na sessão de 15 de maio de 1830**. Rio de Janeiro: Typographia Imperial e Nacional, 1830. 1012 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Bernardo Pereira de Vasconcelos na sessão de 1832**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1832. 101 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Candido José de Araújo Viana na sessão de 1833**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1833. 29 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Candido José de Araújo Viana na sessão de 1834**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1834. 59 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Manoel do Nascimento Castro e Silva na sessão de 1835**. Rio de Janeiro: Typogaphia Nacional, 1835. 101 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Manoel do Nascimento Castro e Silva na sessão de 1836**. Rio de Janeiro: Typogaphia Nacional, 1836. 58 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Manoel do Nascimento Castro e Silva na sessão de 1837**. Rio de Janeiro: Typogaphia Nacional, 1837. 58 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Miguel Calmon du Pin e Almeida na sessão de 1838**. Rio de Janeiro: Typogaphia Nacional, 1838. 42 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Candido Baptista de Oliveira na sessão de 1839**. Rio de Janeiro: Typogaphia Nacional, 1839. 53 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Manoel Alves Branco na sessão de 1840**. Rio de Janeiro: Typogaphia Nacional, 1840. 95 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Miguel Calmon du Pin e Almeida na sessão de 1841**. Rio de Janeiro: Typogaphia Nacional, 1841. 55 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Miguel Calmon du Pin e Almeida na sessão de 1843**. Rio de Janeiro: Typogaphia Nacional, 1843a. 86 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Joaquim Francisco Vianna na sessão de 1843**. Rio de Janeiro: Typogaphia Nacional, 1843b. 72 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Manoel Alves Branco na sessão de 1844**. Rio de Janeiro: Typogaphia Nacional, 1844. 81 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Manoel Alves Branco na sessão de 1845.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1845. 44 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Antônio Francisco de Paula e Yolanda Cavalcanti D'Albuquerque na 3º sessão da 6º legislatura de 1846.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1846. 78 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Antônio Paulino Limpo de Abreo na sessão de 1847.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1848. 64 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Joaquim José Rodrigues Torres na 1º sessão da 8º legislatura de 1849.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1850a. 83 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Joaquim José Rodrigues Torres na 2º sessão da 8º legislatura de 1849.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1850b. 36 p.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório do ministro e secretário d'Estado dos negócios da fazenda Joaquim José Rodrigues Torres na 3º sessão da 8º legislatura de 1850.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851. 159 p.

BUESCU, Mircea. **Organização e administração do Ministério da Fazenda no Império.** Brasília, DF: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

CANDIDO, Antonio. **Um funcionário da Monarquia:** ensaio sobre o segundo escalão. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da ordem:** a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CHAUÍ, Marilena. Brasil: mito fundador. **Revista da Associação Psicanalítica de Porto Alegre**, v. 19, p. 23-36, 2000.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Globo, 2001.

HIRANO, Sedi. **Pré-capitalismo e capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1988.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Do ofício ao cargo público: a difícil transformação da burocracia prebendária em burocracia constitucional. **Almanack Braziliense**, v. 3, p. 30-35, 2012.

OHATA, Milton. Ascensão à brasileira. **Literatura e Sociedade**, São Paulo, n. 12, p. 210-216, 2009.

URICOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial**: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. São Paulo: Difel, 1978.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.