

Nota técnica do projeto *Política e administração: a genealogia dos ministérios brasileiros*

Realizado desde 2009, o projeto *Política e administração: a genealogia dos ministérios brasileiros* teve por objetivo a reconstituição da trajetória administrativa das secretarias de Estado que compuseram a administração central de 1808 até 1889, e dos ministérios e secretarias republicanos até os dias atuais, visando à disponibilização dessas informações na base de dados MAPA/SIAN.¹ O conhecimento da estrutura central das secretarias de Estado e dos ministérios tornou-se fundamental para o desenvolvimento dos trabalhos que ocorreram de forma paralela no MAPA, pois as informações disponíveis sobre tais estruturas eram bastante fragmentadas, o que comprometia o levantamento de dados e o planejamento que precede cada novo projeto. Esta atividade estruturou-se em duas frentes de trabalho, dedicando-se a primeira ao estudo das secretarias de Estado (1808-1891) e dos ministérios e secretarias republicanas ao longo do século XX, e a segunda à pesquisa para o acompanhamento das reformas nos órgãos centrais da administração pública federal, desde o governo Collor até os dias atuais.

Apesar de possuímos uma metodologia bastante consolidada nos trabalhos desenvolvidos pelo MAPA, a execução deste projeto impôs uma série de adaptações, que precisaram considerar as profundas transformações atravessadas pela administração central/federal ao longo de mais de dois séculos. Os ajustes metodológicos precisaram levar em conta a necessidade de representar numa base de dados estruturas administrativas, com modelagens bastante distintas, que passaram por um processo crescente de complexificação. Tais necessidades já haviam sido experimentadas em projetos anteriores, como ocorreu, por exemplo, com a adaptação da obra *Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial* para o formato da base de dados. Ao contrário do livro, que apresentou uma síntese das atribuições dos cargos dispostas na legislação, optamos por incluir os regimentos quase na íntegra, à exceção dos trechos que não se referiam especificamente às competências do órgão/cargo em questão. Outro projeto que exigiu uma alteração na metodologia para disponibilização na base de dados MAPA foi *A genealogia dos ministérios brasileiros: governo Collor*, em que se decidiu pela primeira vez incluir

¹ Além das informações na base de dados MAPA este projeto já gerou diversos trabalhos monográficos sobre a temática, que deram origem a uma sequência de textos e publicações da série Cadernos MAPA: n. 2, *O Império Brasileiro e a Secretaria de Estados dos Negócios de Justiça*; n. 3, *Entre caminhos e descaminhos: o Estado brasileiro e a organização do Poder Executivo (1990-1994)*; n. 4, *A Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas e a modernização do Império*; n. 5, *A Secretaria de Estado dos Negócios do Império*; n. 6, *A Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra*; n. 7, *A Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e a consolidação das relações exteriores no Brasil*; n. 8, *A Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha*; n. 9, *A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e o Tesouro Nacional*; n. 11, *Ministério da Justiça e Negócios Interiores: um percurso republicano (1891-1934)*; n. 12, *Pelo domínio dos mares do sul: a modernização da Marinha na Primeira República (-1891-1930)*. Assinalam-se ainda os estudos sobre aspectos gerais das reformas administrativas de 2019 e 2023.

as competências e estruturas em sua integralidade, com textos entre aspas, evitando-se adaptações que pudessem fazer variar o nível de informação disponibilizada.

A trajetória das secretarias de Estado remonta à transferência da corte para o Brasil, quando se instalaram a dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos, dos Negócios do Reino, e dos Negócios Estrangeiros e da Guerra. Como estas não tiveram uma regulamentação formal na nova sede do Reino, diferentemente de outros órgãos, como o Erário Régio, para o preenchimento do campo competência utilizou-se como referência o alvará de 14 de outubro de 1788, que reformou as secretarias em Portugal, alternativa que nos dava a conhecer as atribuições dos órgãos. Para o campo estrutura, foram sistematizadas as informações encontradas na legislação referente à marcação de vencimentos e outros atos, que serviram como base para a composição do quadro de funcionários registrado no referido campo. É importante ressaltar este aspecto metodológico do trabalho de pesquisa realizado pelo MAPA. A enorme variedade na forma de organização dos órgãos da administração brasileira, e o fato de que muitas vezes não são publicados atos legais com a definição de estrutura ou competências, impõe a utilização de outras fontes para nos aproximarmos do que teria sido sua organização e funcionamento, especialmente no século XIX.

A Independência não trouxe, de imediato, qualquer legislação que reorganizasse a administração imperial, em especial as secretarias de Estado. Mas, a partir da década de 1820, começaram a ser aprovados, gradualmente, atos regulamentares, que evidenciam a complexidade assumida por estes órgãos no processo de consolidação do Estado independente. Além da definição de competências específicas, observa-se, em tais atos, a constituição de uma estrutura formada por diretorias, divisões ou seções, além dos gabinetes, que atuavam como organismos intermediários entre o ministro e os órgãos responsáveis pela execução das políticas destinadas a cada área de atuação do Estado brasileiro.

Em alguns momentos, a própria denominação dessas estruturas expressou sua área de intervenção, como, por exemplo, a 2ª Seção – de Instrução Pública, Obras Públicas, Saúde Pública, Polícia Civil e Estabelecimentos de Caridade, criada em 1843, na Secretaria de Estado dos Negócios do Império, à qual ficavam subordinados órgãos como a Biblioteca Nacional, o Jardim Botânico e a Instituição Vacínica da Corte. Estes órgãos, contudo, não aparecem no campo estrutura da planilha desta secretaria de Estado, pois essa vinculação consta entre as competências dessas divisões, diretorias e seções, como pode ser visto no exemplo abaixo:

Secretaria de Estado dos Negócios do Império	
Início do período: 30/03/1844	Fim do período: 05/03/1859
Referência legal: Decreto n. 346, de 30 de março de 1844	
Estrutura	
<p>1. Ministro e secretário de Estado;</p> <p>1.1 Direção-geral:</p> <p>1.1.1 Primeira Seção - da Corte, Graças, Administração, Assembleias Legislativas;</p> <p>1.1.2 Segunda Seção - de Instrução Pública, Obras Públicas, Saúde Pública, Polícia Civil, e Estabelecimentos de Caridade;</p> <p>1.1.3 Terceira Seção - de Estatística da População, de Indústria, e Comércio;</p> <p>1.1.4 Quarta Seção - de Agricultura, Criação, Mineração, Colonização, e Civilização dos Indígenas;</p> <p>1.1.5 Quinta Seção - de Contabilidade;</p> <p>1.1.6 Sexta Seção - do Arquivo.</p>	

Esse padrão de organização administrativa, no entanto, começou a ser alterado, também de forma gradual e não linear, a partir da década de 1840, o que exigiu a adoção de um recurso metodológico capaz de suprir a ausência de um ato de organização geral que trouxesse todas as informações sobre a estrutura das pastas. O primeiro caso encontrado na pesquisa foi o da reforma da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra, quando o decreto n. 350, de 20 de abril de 1844, retirou das seções as atribuições relacionadas à supervisão dos órgãos de nível hierárquico inferior, que passaram a se subordinar diretamente ao ministro de Estado, sem, contudo, citá-los. Esta mudança no formato da legislação que regulamentava a secretaria acabou por não representar precisamente sua organização, pois só nos dá a conhecer o primeiro nível de sua estrutura administrativa, não apontando os outros órgãos subordinados.

Assim, houve a necessidade de se reconstituir toda a composição da pasta a partir de uma pesquisa mais exaustiva na legislação. Para o preenchimento do campo estrutura, em vez de registrar as sucessivas alterações – com a abertura de um novo período para cada inclusão/exclusão de órgão, conforme a metodologia utilizada, o que dificultaria a visualização destas planilhas na base MAPA –, optou-se por reunir essas informações seguindo os principais recortes político-administrativos, interrompendo o procedimento quando da aprovação de um regulamento geral, como pode ser visto abaixo no campo estrutura da planilha da Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra.

Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra	
Início do período: 22/12/1841 Fim do período: 20/04/1844	Início do período: 20/04/1844 Fim do período: 22/03/1890
Referência legal: Regulamento n. 112, de 22 de dezembro de 1841	Referência legal: Decreto n. 350, de 20 de abril de 1844, decreto n. 601, de 19 de abril de 1849, decreto n. 663, de 24 de dezembro de 1849, decreto n. 747, de 24 de dezembro de 1850, decreto n. 1.127, de 26 de fevereiro de 1853, decreto n. 1.536, de 23 de janeiro de 1855, decreto n. 1.881, de 31 de janeiro de 1857, ...

Estrutura

<p>1 Ministro e secretário de Estado:</p> <p>1.1 Oficial-maior:</p> <p>1.1.1 Primeira Seção;</p> <p>1.1.2 Segunda Seção;</p> <p>1.1.3 Terceira Seção;</p> <p>1.2 Contadoria-geral:</p> <p>1.2.1 Primeira Seção;</p> <p>1.2.2 Segunda Seção;</p> <p>1.2.3 Terceira Seção.</p>	<p>Gabinete do ministro;</p> <p>Oficial-maior (0000 - 1860);</p> <p>Comissão de Melhoramentos do Material de Guerra;</p> <p>Comissão de Melhoramentos do Material do Exército (1849 - 1878);</p> <p>Conselhos Administrativos [para fornecimento dos Arsenais de Guerra] (1852 - 1864);</p> <p>Conselhos para Fornecimento e Víveres e Forragens [aos Corpos do Exército, Depósitos de Aprendizes Artilheiros e Fortalezas];</p> <p>Contadoria-Geral/Contadoria-Geral de Guerra/ Diretoria-Geral, 4ª - Repartição de Contabilidade de Guerra / Diretoria Fiscal/ Repartição Fiscal/(1841 - 1890);</p> <p>Diretoria-Geral, 1ª e Gabinete/Diretoria Central/ Secretaria da Guerra;</p> <p>Diretoria-Geral de Obras Militares;</p> <p>Arsenais de Guerra;</p> <p>Asilo de Inválidos da Pátria;</p> <p>Auditor das Tropas da Corte;</p> <p>Biblioteca do Exército;</p> <p>Casa de Armas da Conceição (1844 - 1872);</p> <p>Cirurgião-mor do Exército (1844 - 1849);</p> <p>Corpo de Saúde do Exército (1849 - 1890);</p> <p>Curso de Infantaria e Cavalaria da Província do Rio Grande do Sul/ Escola Militar Preparatória da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul/ Curso de Infantaria e Cavalaria da Província de S. Pedro do Rio Grande do Sul/ Escola de Infantaria e Cavalaria da Província do Rio Grande do Sul/ Escola Militar da Província do Rio Grande do Sul;</p> <p>Depósito de Aprendizes Artilheiros/Escola de Aprendizes Artilheiros;</p> <p>Depósitos Especiais de Instrução e Disciplina (1865 - 1874);</p> <p>Escola de Aplicação do Exército/ Escola Militar e de Aplicação/Escola Militar;</p> <p>Escola Geral de Tiro de Campo Grande (1859 - 1863);</p> <p>Escola Militar/ Escola Central (1844 - 1874);</p> <p>Escola Militar da Província do Ceará;</p> <p>Escola Superior de Guerra;</p> <p>Escola Tática e de Tiro do Rio Grande do Sul/Escola Prática do Exército;</p> <p>Fábrica de Ferro de São João de Ipanema (1844 - 1877);</p> <p>Fábrica de Pólvora da Estrela;</p> <p>Hospital Militar da Guarnição da Corte;</p> <p>Imperial Colégio Militar;</p> <p>Intendência da Guerra;</p> <p>Laboratório Pirotécnico de Campinho;</p> <p>Laboratório Pirotécnico de Mato Grosso;</p> <p>Laboratório Químico-Farmacêutico (1887 - 1890);</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	Observatório Astronômico (1844 - 1877); Pagadoria das Tropas da Corte e Província do Rio de Janeiro; Quartel-General da Corte; Real Arquivo Militar (1844 - 1888); Real Corpo de Engenheiros/Corpo de Engenheiros (1844 - 1888); Repartição de Obras Militares (1870 - 1878); Repartição do Ajudante-General; Repartição do Quartel Mestre General; Repartição Eclesiástica.
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

De forma geral, esses recortes seguem as principais mudanças políticas, abrangendo os anos finais do período imperial e a Primeira República, por exemplo. No caso dos quinze anos do governo de Getúlio Vargas, foram utilizados os marcos estabelecidos pela historiografia sobre o tema, com a divisão em Governo Provisório (1930-1934), Governo Constitucional (1934-1937) e Estado Novo (1937-1945). Dentro desses recortes, os períodos foram abertos a partir da primeira alteração efetuada na estrutura da secretaria de Estado/ministério, que, na maioria das vezes, não coincidiu com o marco político.

Conforme pode ser visto no quadro, no período construído a partir do recorte político-administrativo, optou-se por registrar os órgãos sem incluir as estruturas a eles subordinadas, ao contrário daqueles que foram abertos a partir da aprovação de um regulamento geral, ficando o registro dessas transformações internas apenas em suas planilhas específicas. Em alguns também foram acrescentadas, entre parênteses, as datas em que estiveram subordinados ao ministro de Estado, indicando mudança para outra pasta, extinção ou alteração de nível hierárquico.

No período imperial, esse movimento de instituição de cargos e órgãos diretamente subordinados ao ministro de Estado, a partir de uma remodelação da estrutura central das pastas, ficou limitado às secretarias de Estado dos Negócios da Guerra e da Fazenda. Após a Proclamação da República, isso se tornou mais comum. Além disso, outra característica mantida é a ausência de um padrão para as reformas ministeriais. Enquanto alguns ministérios foram regulamentados com certa frequência, outros ficaram décadas sem um ato de organização geral, como o da Justiça e Negócios Interiores, que, após o decreto n. 9.196, de 9 de dezembro de 1911, foi reorganizado somente em 1969, pelo decreto n. 64.416, de 28 de abril. Desse modo, o referido recurso metodológico de reunir as informações dispostas por uma série de atos legais em um grande recorte temporal, fornecendo um retrato mais completo possível da estrutura ministerial, também serviu para suprir as lacunas deixadas pela legislação.

De todas as pastas existentes entre 1808 e 1945, somente a dos Negócios Estrangeiros/Relações Exteriores constituiu-se como um caso singular, devido à sua frequente regulamentação e à realização de poucas alterações na estrutura. Desse modo, de maneira distinta em relação ao que foi feito para as outras pastas, não houve necessidade de estabelecer recortes a partir de critérios político-administrativos, mantendo-se os fornecidos pela própria legislação.