

O ÚLTIMO MINISTÉRIO DO IMPÉRIO

Reflexões sobre a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras
Públicas em tempos da Lei de Terras (1858 - 1873)

Paulo de Oliveira Nascimento¹

Resumo: Criada em 1860, a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas constituiu parte dos esforços de modernização do aparelho estatal do Império, naquilo que se entendia por racionalização administrativa e civilidade. Nesse texto, objetivamos compreender a relação entre esse novo órgão e a Lei de Terras, criada havia 10 anos e que ainda se constituía um desafio para aquelas autoridades responsáveis por sua aplicação. Para tanto, nos debruçamos sobre os relatórios da Secretaria de Estado dos Negócios do Império, dos decretos que embasaram a criação da nova secretaria e de seus próprios relatórios, compilados a partir do seu funcionamento. Da análise empreendida, podemos inferir sobre a modernização do aparelho estatal e sua relação com a Lei de Terras, à luz das reformas administrativas daqueles órgãos incumbidos de sua aplicação.

Palavras-chave: Lei de Terras; Agricultura; Reforma administrativa; Ministérios.

Abstract: Created in 1860, the State Secretariat for Agriculture, Commerce and Public Works was part of the efforts to modernize the Empire's state apparatus, in what was understood to be administrative rationalization and civility. In this text, we aim to understand the relationship between this new body and the Land Law, created 10 years ago and which still constituted a challenge for those authorities responsible for its application. Therefore, we looked at the reports of the State Secretariat for Business of the Empire, the decrees that supported the creation of the new secretariat and its own reports, compiled from its functioning. From the analysis undertaken, we can infer about the modernization of the state apparatus and its relationship with the Land Law, in light of the administrative reforms on the bodies responsible for its application.

Keywords: Land Law; Agriculture; Administrative reform; Ministries.

THE LAST MINISTRY OF THE EMPIRE

Reflections on the Secretary of State for the Business of Agriculture, Commerce and Public
Works at the time of the Land Law (1858 - 1873)

Considerações sobre um Estado centralizador

Havemos de considerar o caráter centralizador do Estado Imperial forjado no século XIX, uma característica herdada do período colonial, quando uma infinidade de regulamentos repetitivos, superpostos, contraditórios e confusos tentavam efetivar o poder absolutista na

¹ Doutorando em História – UFPE. Professor EBTT – IFAM. E-mail: paulo.nascimento@ifam.edu.br.

colônia americana. Já no século XVIII, à luz do chamado Despotismo Esclarecido, o Marquês de Pombal tentou implementar certa racionalidade na administração pública, apesar de manter e acentuar a centralização característica do período (COSTA, 2010). Todavia, as características da construção de uma autoridade central só se manifestariam efetivamente no período que se seguiu à Independência. A centralização do poder, a superação dos conflitos interno, a manutenção do território herdado, a criação de um aparato jurídico para normatização, a composição de órgãos burocráticos para a administração e a transferência de poderes do privado para o público são algumas dessas características (MARTINS; CORRÊA, 2012).

A Carta Constitucional de 1824 determinava, no seu Art. 102, que “O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado” e que dentre as suas atribuições está o ato de “Expedir os Decretos, Instruções, e Regulamentos adequados á boa execução das Leis”(sic) (BRASIL, 1824, s/p). Já o Art. 30 da Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834, dizia o seguinte: “Emquanto o Regente não tomar posse, e na sua falta e impedimentos, governará o Ministro de Estado do Imperio; e na falta ou impedimento deste, o da Justiça”(sic) (BRASIL, 1832, s/p). Como podemos observar, a autoridade central nasceu centralizadora, especialmente quando consideramos o contexto em que se deu a compilação da primeira Constituição do Brasil, e – uma vez promulgada – essa característica perduraria até os anos finais do regime imperial, estando os dois imperadores em exercício ou os seus regentes.

Bem que tentaram forçar o Imperador D. Pedro I a um juramento prévio de obediência à Constituição que estava por ser forjada em 1823, uma empreitada que – como todos sabem – não obteve sucesso, dados os acontecimentos que se sucederam à Assembleia Constituinte e aos rumos que o processo acabou tendo. Além de dissolver aquela que seria a responsável pela Constituição do Império, D. Pedro I nomeou um conselho para compilar um texto que seria por ele outorgado, texto esse que, apesar de ser fruto de uma medida autoritária, não significou o fim daquelas tendências constitucionalistas que haviam se manifestado durante a efêmera existência da Constituinte de 1823. Desse movimento, saiu um poder executivo forte e centralizado, que congregava nas mãos do imperador prerrogativas que iam desde a concessão de títulos e cargos, passava pela nomeação de presidentes de província e dos ministros de estado, além da dissolução da Câmara dos Deputados até a sanção das leis aprovadas pela Assembleia Geral (FLORINDO, 2020).

Essas prerrogativas foram expressas na composição do chamado “Poder Moderador”, um “Quarto Poder” que tinha por característica principal atribuir à pessoa do Imperador um

papel ativo na estrutura do Estado Imperial. Esse poder, na concepção de seus defensores, estaria definido antes da própria Constituição, conferindo ao Imperador o papel de “Chefe Supremo da Nação”, cujas funções iam além das executivas – que consistiriam basicamente na execução das leis aprovadas pela Assembleia Geral e sancionadas por ele próprio – estendendo-se à capacidade de vigiar e/ou atuar como sentinela de todo o Império, tocando, movendo, concertando, compondo, etc. todo o *corpus* político (SLEMIAN, 2006).

Para além dos acontecimentos que marcaram o surgimento de uma estrutura política centralizadora e autoritária, nos primeiros três anos do Império, havemos de considerar as proposições da historiografia brasileira acerca do processo de centralização política que foi muito além da interferência pessoal de D. Pedro I. Aqui, estamos falando daquilo que José Murilo de Carvalho chamou de *A Construção da Ordem*, ou seja, daquele momento compreendido entre as décadas de 1820 e 1850, quando tanto o debate político quanto a ação prática estiveram no cerne do processo de construção do Estado Imperial. Sobre esse momento, o entendimento é que a centralização foi uma escolha política, entre outras tantas, que teve por base um grupo específico de pessoas. Esses sujeitos, por sua formação e profissão, teriam posto em prática uma determinada concepção de Estado, construído uma ordem em cuja base esteve a manutenção da unidade nacional e o fortalecimento das instituições (CARVALHO, 2012).

Também Ilmar Mattos chama atenção para aquilo que entende como *O Tempo Saquarema*, momento em que uma força social – a “direção Saquarema” - vai atuar em interconexão com a construção do Estado e de uma Classe Senhorial, no sentido de orientar a sua ação para a construção do Estado Imperial. Nesses termos, o autor explica que os “dirigentes saquaremas” diz respeito a

(...) um conjunto que engloba tanto a alta burocracia imperial – senadores, magistrados, ministros e conselheiros de Estado, bispos, entre outros – quanto os proprietários rurais localizados nas mais diversas regiões e nos mais distantes pontos do Império, mas que orientam suas ações pelos parâmetros fixados pelos dirigentes imperiais, além de professores, médicos, jornalistas, literatos e demais agentes “não públicos” – um conjunto unificado tanto pela adesão aos princípios de Ordem e Civilização quanto pela ação visando a sua difusão (MATTOS, 2004, p. 3-4).

Seriam esses, pois, aqueles que ficariam conhecidos como “Conservadores”, responsáveis pela defesa do poder pleno do Imperador com o argumento de manutenção da integridade territorial e política do país. São esses sujeitos que, entre as décadas de 1840 e

1860, vão orientar a construção de um Estado centralizado e forte, cujas ações tiveram como principal objetivo a defesa dos interesses dos grandes proprietários rurais e esses, por sua vez, embasaram-se no monopólio da terra e da violência, e nas relações de dominação. São esses sujeitos quem vão forjar um Estado Imperial que concedeu ao Imperador o poder de nomear os seus ministros. E são esses ministros que vão atuar no sentido de expedir avisos e decretos que reflitam os interesses das forças que os forjaram e que os sustentaram. É nesse contexto, pois, que surge tanto a Lei de Terras quanto a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, que deveria atender às demandas surgidas com os novos tempos, seja em relação às terras do/no Império, seja em relação à Agricultura, a principal atividade econômica do novo país, ao Comércio e às necessárias Obras Públicas, demandadas tanto na Corte quanto nas várias províncias.

A Secretaria dos Negócios do Império e a Lei de Terras

O século XIX foi turbulento em vários aspectos. No campo político, além da vinda da família real para o Brasil e da consequente Independência deste em relação à Portugal, outras revoluções ocorreram em redor do mundo, o que impulsionaria os ventos da mudança. No plano econômico, o capitalismo estava em processo de mudança de sua base comercial para a industrial, além de outras questões ligadas ao cenário socioeconômico. Destacam-se as pressões da Inglaterra pelo fim dos monopólios e do tráfico de escravos, o que iria reverberar no Brasil e impulsionar algumas das mudanças que estariam por vir (CAVALCANTE, 2005).

Emília Viotti da Costa (1985) destaca o papel que a terra vai ter nesse contexto, nos termos da busca pelo desenvolvimento econômico, junto com a mão de obra. A autora aponta o crescimento populacional, as migrações, o desenvolvimento dos meios de transportes, a concentração populacional em alguns centros urbanos e o desenvolvimento industrial como fatores que levaram à mudança na percepção sobre a terra e o trabalho, transformando-os em mercadorias. Tratando especificamente da questão da terra, Costa chamou a atenção para a expansão das áreas agrícolas cultivadas e voltadas para a agroexportação, o que teria sido um fator decisivo para essa mudança. Agora, o acesso à terra não se daria mais por doações ou posses – critérios sociais historicamente constituídos – mas por critérios econômicos. Não seriam mais os “amigos do rei” quem receberiam as terras, mas aqueles que pudessem compra-las (COSTA, 1985).

A Lei de Terras, proposta na década de 1840 e aprovada apenas em 1850, seria o instrumento prático desse processo de mudança na forma de apropriação da terra, na medida em que colocava de lado o costume e tentava impor essa nova forma de acesso, diga-se a compra. Dessa forma, o novo marco legal iria imprimir à terra um caráter comercial, passando a incorporá-la à economia comercial. Tendo sido elaborada com vistas a registrar as posses privadas das públicas, medir, demarcar e vender as terras devolutas que pertencessem ao Estado, a Lei n. 601/1850 e o seu respectivo regulamento iria ocupar um vazio jurídico sobre a questão fundiária no Brasil, que se iniciou em 1822, com a extinção das Sesmarias.

Há o consenso na historiografia oitocentista que o Brasil se construiu enquanto Estado e Nação no século XIX. No conjunto desses estudos, parece-nos que pouco foi dito acerca da construção do espaço público, especialmente no que diz respeito à história administrativa das instituições que compuseram e fizeram funcionar a ideia de um Império do Brasil. O marco inicial comumente aceito teria sido o ano de 1808, quando a família real portuguesa chegou ao Brasil e, com isso, transferiu a máquina administrativa do império português para as terras tupiniquins. Teria sido, portanto, a partir desse acontecimento que teriam sido dados os primeiros passos para a gestão de um espaço público que se consolidaria a partir dos anos seguintes (COSTA, 2008). Se no período colonial, havia uma superposição de competências entre os vários órgãos da administração, onde prevaleciam a confusão e a contradição, passar-se-ia cada vez mais à composição de uma estrutura político-administrativa capaz de atender às demandas que surgiriam a partir dos eventos que se seguiriam aos 1808, notadamente a elevação do Brasil à condição de Reino Unido, em 1815, e a Independência, em 1822.

O resultado do processo se manifestaria em novas relações entre o Estado e a Sociedade, cujas bases seriam a cidadania, a autoridade, a soberania e a democracia, sendo que esses fenômenos permeariam a estrutura político-administrativa estatal. Nesse sentido, o Estado entraria em ação com uma administração composta por instituições (estrutura), burocracia (funcionários) e processos (ações gerenciais), numa composição que estaria completa em meados do século XIX (COSTA, 2018).

Nesse processo, havemos de destacar a criação da Secretaria de Estado dos Negócios do Império, logo nos primeiros anos do governo de D. João VI em terras brasileiras. Esse órgão teria uma série de atribuições e uma jurisdição dilatada, além de gerir os demais órgãos do governo, tanto em assuntos civis quanto militares, guardando essas atribuições até 1821, quando trataria apenas de questões civis, dentre elas a agricultura (CARVALHO, 2012). Em 1823, com a reestruturação feita na administração pública, passaria a tratar do seguinte:

(...) agricultura, indústria e artes; estradas, canais, minas, comércio e navegação interior; estabelecimentos pios, instrução pública, escolas, colégios, universidades, academias e demais corporações de ciências e belas artes; os chamados ‘melhoramentos do interior’; estatística e economia pública; graças e mercês de títulos de grandeza, ordens, empregos honoríficos, incluindo os da Casa Real; as nomeações de ofícios ou cargos; as resoluções em assuntos de cerimônias e etiqueta; a promulgação das leis, decretos, resoluções e demais ordens, além da comunicação e fiscalização de sua execução (BRASIL *apud* CARVALHO, 2014, s/p).

Essa estrutura se manteria até a década de 1850, tendo havido algumas reformas na década anterior, no sentido de se buscar uma maior especialização das instituições e órgãos do governo, a normalização dos procedimentos administrativos e a organização do quadro de empregados. Em outras palavras, buscou-se organizar os serviços, dividir as funções e regular a sua composição (CABRAL, 2014). Regulada pelos Decretos n. 256/1842 e n. 273/1843, a Secretaria dos Negócios do Império seria dividida em seis seções, cabendo à quarta tratar da agricultura, da criação, da mineração, da colonização e dos indígenas.

Como podemos observar, a questão da terra não foi objeto específico desse órgão da administração pública até a década de 1850, quando se promulgou o primeiro marco legal da terra no Império. O artigo 21 da Lei n. 601 determinou o seguinte:

Fica o Governo autorizado a estabelecer, com o necessario Regulamento, uma Repartição especial que se denominará - Repartição Geral das Terras Publicas - e será encarregada de dirigir a medição, divisão, e descrição das terras devolutas, e sua conservação, de fiscalisar a venda e distribuição dellas, e de promover a colonisação nacional e estrangeira (sic) (BRASIL, 1850, s/d).

Apesar de não determinar especificamente que as questões ligadas às terras ficariam sob os auspícios da Secretaria dos Negócios do Império, era de se esperar que, dada a sua abrangência e natureza, caberia a ela tratar dessas questões. Em outras palavras, era mais uma atribuição à já “super secretaria”, que precisaria – mais uma vez – criar mecanismos para atender às demandas relacionadas às terras do Império. A solução foi criar um órgão dentro da estrutura ministerial para a execução do serviço, o que originou a Repartição Geral de Terras Públicas, cuja administração caberia a um diretor, que receberia o *status* de Chefe da Repartição, e um fiscal. Além desses, comporiam o *corpus* dos funcionários um oficial maior, dois oficiais menores, quatro amanuenses, um porteiro e um contínuo. Esse seria o grupo responsável pela execução da Lei de Terras em todo o Império do Brasil, uma área com

aproximadamente 8.337.218km² (BIAGGI, 2011) e que possuía uma situação fundiária um tanto quanto caótica. Como veremos adiante, a tarefa se mostraria desafiadora e problemática, o que teria impulsionado – em conjunto com outros fatores – a criação de uma nova Secretaria.

Seria o Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que determinaria, em seu primeiro artigo, que a Repartição Geral das Terras Públicas ficaria subordinada à Secretaria dos Negócios do Império. Além disso, houve a definição do quadro de funcionários e seus respectivos vencimentos, bem como as competências da dita repartição. Eram elas:

(...) Dirigir a medição, divisão, e descrição das terras devolutas, e prover sobre a sua conservação (...) Organizar hum Regulamento especial para as medições, no qual indique o modo pratico de proceder á ellas, o quaes as informações, que devem conter os memoriaes, de que trata o Art. 16 deste Regulamento (...) Propor ao Governo as terras devolutas, que deverem ser reservadas: 1º para a colonisação dos indigenas: 2º para a fundação de Povoações, abertura de estradas, e quaesquer outras servidões, e assento de Estabelecimentos Publicos (...) Fornecer ao Ministro da Marinha todas as informações, que tiver ácerca das terras devolutas, que em razão de sua situação, e abundancia de madeiras proprias para a construcção naval, convenha reservar para o dito fim (...) Propor a porção de terras medidas, que annualmente deverem ser vendidas (...) Fiscalisar a distribuição das terras devolutas, e a regularidade das operações da venda (...) Promover a colonisação nacional, e estrangeira (...) Promover o registro das terras possuidas (...) Propor ao Governo a formula, que devem ter os titulos de revalidação, e de legitimação de terras (...) Organizar, e submeter á approvação do Governo o Regulamento, que deve reger a sua Secretaria, e as de seus Delegados nas Provincias (...) Propor finalmente todas as medidas, que a experiencia for demonstrando convenientes para o bom desempenho de suas attribuições, e melhor execução da Lei Nº 601 de 18 de Setembro de 1.850, e deste Regulamento (sic) (BRASIL, 1854, s/p).

Além dessa repartição, o regulamento criou Repartições Especiais em cada uma das províncias do Império, sendo essas responsáveis pela aplicação da lei em nível provincial. No seu conjunto, esses órgãos comporiam uma hierarquia que ia desde a paróquia até o Ministério e deveriam registrar, medir, demarcar, vender e emitir os títulos das terras possuídas e devolutas.

Dito de outra forma, a Repartição – na condição de primeiro órgão do governo a tratar especificamente da terra - ocupar-se-ia, a partir daquele momento, da aplicação da política de terras em todo o Império, dividindo competências com as suas subsidiárias, as Repartições Especiais das/nas províncias. A partir de 1854, iniciaria os seus trabalhos, mesmo com poucos funcionários e baixos recursos, além de não dispor de uma infraestrutura adequada, que

comportasse as exigências da tarefa e o volume de trabalho. O resultado foi a sobrecarga e, em consequência, um serviço considerado insatisfatório (ALMEIDA, 2015).

Nos primeiros quatro anos após a promulgação do Regulamento n. 1.318/1854, a principal tarefa a ser cumprida seria o registro das terras possuídas, a ser feito inicialmente nas paróquias, para serem enviados às repartições especiais e, em seguida, à Repartição Geral. Feito isso, passar-se-ia à medição, demarcação e emissão de títulos das terras possuídas, bem como a venda das terras devolutas, conforme determinou a lei. É, pois, nesse contexto que as autoridades ligadas à execução legal – tanto o Ministro quanto o Diretor Geral – vão registrar a sobrecarga de trabalho e apontar para a necessidade de adequação da administração.

Em seu relatório referente ao ano de 1858 - apresentado na 3ª Sessão da 10ª Legislatura - o Ministro Sergio Teixeira de Macedo apontou para a necessidade de uma reforma administrativa e, citando o Decreto n. 2.368/1858, destacou a divisão em sessões, uma medida que tinha como objetivo uma melhor distribuição das atividades, além do estabelecimento de regras para o bom desenvolvimento dos trabalhos. Tratando especificamente dos serviços de *colonização, agricultura, comércio e indústria*, Macedo sugeriu a criação de um novo ministério, nos seguintes termos:

Não é nova essa idéia; antes por vezes tem sido expressada a opinião de muitas pessoas competentes sobre a necessidade de dividir, pelo menos, em dous um ministerio que comprehende tão numerosas e variadas attribuições como o nosso ministerio do imperio (...) accrescendo-nos a necessidade de cuidar da criação de muitas obras, e instituições, que ellas já possuem de longa data, e de regular outros serviços com que algumas não tem de ocupar-se, como seja a colonização (...) Ainda não encontrei um só dos nossos homens praticos no governo, e a muitos tenho ouvido, que não concordasse na necessidade da criação de um ministerio especial para as obras publicas, colonisação, terras publicas, commercio, industria, correios, e navegação a vapor (sic) (BRAZIL, 1859, p. 6).

Como podemos observar, parece haver um consenso, oriundo de uma ideia existente a algum tempo, entre os membros do governo da necessidade de criação de uma nova pasta ministerial, dada a variedade de atividades sob os cuidados da pasta do Império. Notemos que, ao sugerir a criação do ministério, o titular da pasta sugere que as questões relacionadas à colonização e às terras públicas, bem como todas as outras ligadas à agricultura, passassem para o novo órgão, além daqueles outros serviços que surgiam no bojo da modernização pela qual passava o país, notadamente os transportes, a indústria e a navegação a vapor.

Além da fala do próprio ministro, o relatório da Repartição Geral de Terras compilado pelo Diretor Geral interino Bernardo Augusto Nascentes de Azambuja e anexado ao relatório

ministerial traz um quadro mais elaborado em relação aos trabalhos daquela repartição. Das impressões sobre a repartição, Azambuja chama a atenção para o fato de suas atribuições terem sido acrescidas em 1856 àquelas estabelecidas pelo regulamento de 1854, notadamente a distribuição de terras para a colonização, bem como o mapeamento e distribuição de terras devolutas para os aldeamentos indígenas, a sua administração e o desenvolvimento da catequese (ALMEIDA, 2015).

Os serviços teriam crescido de forma significativa, ao passo que o pessoal da repartição não estaria dando conta das demandas. Além disso, haviam outros embaraços tal qual o crescimento da correspondência entre a repartição geral e as suas subsidiárias provinciais, que haviam sido criadas no período e outras importantes demandas, tais quais (a) o movimento das inspetorias e comissões especiais nas províncias, (b) o registro de títulos de terras legitimadas e revalidadas, (c) a implantação de colônias militares e aldeamentos, (d) a abertura de estradas e outras obras, nas várias províncias (e) a preparação dos terrenos medidos para serem vendidos, (f) a criação de comissões de imigração em várias províncias (g) a distribuição dos colonos pelo Império, (h) as operações derivadas da migração espontânea, (i) a correspondência internacional sobre imigração e colonização, (j) a confecção de mapas, plantas de terrenos, títulos, etc., e (k) o aumento do volume de documentos sobre os trabalhos da repartição (BRAZIL, 1859).

O relatório de 1859 informou que a repartição continuava desempenhando os “valiosos serviços” que haviam sido atribuídos em 1854, além daqueles que foram acrescidos nos anos posteriores. Destaque é dado à troca de diretores, quando Manoel Felizardo de Souza e Mello deixou definitivamente o cargo e assumiu em definitivo Bernardo Augusto Nascentes Azambuja, que havia ocupado interinamente o cargo. Além disso, algumas das repartições especiais nas províncias haviam sido extintas, por não prestarem os serviços esperados, e suas funções foram atribuídas aos presidentes de província (BRASIL, 1860).

Esses eventos culminaram com a promulgação do Decreto Legislativo n. 1.067, de 28 de julho de 1860, que criou a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Em seguida, foi promulgado o Decreto n. 2.747/1861 e o Decreto n. 2.748/1861. Seria dividido em 4 secretarias, para melhor desenvolvimento dos trabalhos administrativos e, a partir daí, os relatórios do Ministério dos Negócios do Império não mais tratariam da agricultura e nem das terras do Império (BRASIL, 1861).

As atribuições e estrutura da nova Secretaria

A Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas foi criada pelo Decreto n. 1067/1860, num momento em que – conforme já apontamos - se buscava reorganizar e modernizar a administração, a fim de dar conta da expansão econômica e das necessárias modificações na estrutura produtiva do Império (CABRAL, 2014). Na década de 1850, haviam sido aprovadas a Lei de Terras e a Lei Eusébio de Queiroz, além de se discutirem temas importantes para o país, tais como as estradas de ferro e a navegação fluvial. Nascido a partir do desmembramento da Secretaria dos Negócios do Império, o novo órgão herdaria muitas das atribuições do antigo, além de congregar as de outras secretarias, num esforço para absorver as exigências administrativas daqueles tempos (GLABER, 2012).

Aprovado em 28 de julho de 1860, o Decreto n. 1067 foi promulgado pela Assembleia Geral, autorizando João de Almeida Pereira Filho, na posição de Ministro dos Negócios do Império, a criar “huma nova Secretaria de Estado com a denominação de Secretaria de Estado dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas” (sic). O § 3 do Art. 1 autorizou o Governo a regular a nova secretaria, tanto no que diz respeito às suas atribuições quanto à estrutura organizacional. Como podemos observar no conjunto dos documentos analisados, há uma menção direta à Lei de Terras e seu respectivo regulamento, naquilo que preconizam a despeito da questão fundiária do país. Caberia, portanto, à nova Secretaria tratar dos protocolos de aplicação e fiscalização da legislação aprovada na década de 1850, com vistas em atender aos objetivos do governo imperial naquele momento.

Datado de 16 de fevereiro de 1861, o Decreto n. 2.747 determinou a distribuição dos serviços das antigas para a nova Secretaria. Dos Negócios do Império, herdou os seguintes assuntos: comércio, indústria e seu ensino profissional, estabelecimentos industriais e agrícolas, introdução de raças e melhoramentos, coleções e exposições de produtos industriais e agrícolas, aquisição e distribuição de plantas e sementes, jardins botânicos e passeios públicos, institutos agrícolas e a Sociedade Auxiliadora da Industria Nacional, mineração, companhias e sociedades, patentes industriais e prêmios para a indústria, colonização, catequese e civilização indígenas, obras públicas, estradas de ferro e rodagem, navegação fluvial e correios (BRASIL, 1861, s/p). Interessa-nos aqui destacar o parágrafo 12 do primeiro artigo, que tratou do seguinte:

Os negócios concernentes ao registro das terras possuídas, á legitimação ou revalidação das posses, sesmarias ou outras concessões do Governo Geral ou dos Provinciaes, á concessão, medição, demarcação, descrição, distribuição e venda das terras pertencentes ao Estado, e á sua separação das que pertencem ao domínio particular, nos termos da Lei nº 601 de 18 de Setembro de 1850 e do Decreto nº 1.318 de 30 de Janeiro de 1854 (sic) (BRASIL, 1861, s/p).

Já o Decreto n. 2.748 trataria da organização ministerial, tendo dividido o ministério em quatro diretorias. A primeira trataria da agricultura, comércio e indústria, a segunda de obras públicas e navegação e a quarta dos correios, cabendo a terceira administrar as terras públicas e a colonização. A designação do serviço das terras para essa diretoria seria uma medida com vistas em atender às demandas burocráticas e administrativas decorrentes da aplicação da lei.

Composta por um diretor, um chefe de sessão, três primeiros oficiais, dois segundos oficiais, dois amanuenses e dois contínuos, essa diretoria seria a responsável pela aplicação da legislação fundiária em vigor, especialmente o parágrafo 12 acima citado, além de tratar também da colonização civil, e da catequese e “civilização” dos indígenas bem como dos aldeamentos. Em sentido prático, essa diretoria seria responsável pelas atribuições que antes pertenciam à Repartição Geral de Terras Públicas, que havia sido extinta àquela altura.

Em 1868, haveria uma nova modificação na estrutura da Secretaria. Trata-se da reforma feita pelo ministro Manoel Pinto de Souza Dantas, que promulgou o Decreto n. 4.167, datado de 29 de abril. Além de revogar disposições do Decreto n. 2.748/1861 e “quaesquer outras em contrario”, aquele decreto transformou as anteriores quatro diretorias em seis sessões, ficando subordinadas a um diretor geral. As justificativas versaram necessariamente sobre a questão orçamentária e a centralização, bem como a crescente necessidade de especialização e eficiência na administração dos serviços prestados.

No que diz respeito à Lei de Terras, coube à quarta sessão os respectivos “negócios concernentes”. As questões fundiárias teriam que dividir a atenção do diretor com outras, fossem elas as obras públicas gerais, a iluminação pública e o serviço de extinção de incêndios, tendo sido separadas da colonização e catequese. Lembremos que essas últimas eram atribuições da quarta diretoria, junto com a terra, ao passo que agora ficaria à cargo da quinta sessão, que trataria apenas desses assuntos (BRASIL, 1868). Essa mudança pode indicar, também, uma preocupação maior das autoridades imperiais em relação aos trabalhos de catequese e “civilização” dos indígenas.

Tendo se mantido assim até 1873, o ministério sofreria uma nova mudança, com o Decreto n. 5.512, de 31 de dezembro. Retornava a organização em diretorias, sendo uma central, uma de agricultura, uma de comércio e outra para tratar das obras públicas. Essas diretorias, por sua vez, foram divididas em sessões e, nesse novo arranjo, a diretoria de agricultura foi dividida em três sessões.

Enquanto a primeira se dedicaria à promoção da agricultura e a terceira seria incumbida da colonização, da catequese indígena e da agricultura, a segunda sessão ficaria responsável pela execução da Lei do Ventre Livre e também pela “(...) medição e demarcação das terras publicas, o registro das terras possuídas, a legitimação e revalidação das posses, sesmarias e outras concessões do Governo ou da Administração Provincial, e a concessão, descrição, distribuição e venda das terras pertencentes ao Estado” (sic) (BRASIL, 1873, s/p).

Diferentemente dos decretos anteriores, esse se apresentou mais genérico em relação ao que havia sido disposto nos decretos anteriores, na medida em que aqueles citaram nominalmente a Lei de Terras e o Regulamento n. 1.318/1854, denotando uma relação direta entre a nova estrutura administrativa e a legislação fundiária. Já o decreto de 1873 tratou apenas dos protocolos que deveriam ser seguidos naquilo que havia se estabelecido em relação à terra. Vale lembrar que haviam se passado quase duas décadas desde os primeiros atos concernentes à aplicação da nova legislação e, uma vez que aquelas etapas preconizadas não haviam logrado o êxito esperado (registro, medição, demarcação, emissão de títulos, venda das terras públicas, etc.) e que, talvez, não houvesse a necessidade de se dispensar tempo e dinheiro com a questão.

Outra possibilidade para esse “esvaziamento” talvez tenha a ver com o surgimento da Comissão do Registro Geral e Estatística das Terras Públicas e Possuídas. Criada em 30 de março de 1870, essa comissão tinha como objetivo principal organizar o serviço e os registros estatísticos das terras públicas, num esforço de tornar o trabalho das medições e demarcações de terras mais eficientes (GABLER, 2016). Durante a sua administração, o Ministro Pereira Júnior buscou fortalecer esse órgão, ao mesmo tempo que lamentou a extinção da Repartição Geral das Terras Públicas, quando da criação da Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, em 1860 (BRASIL, 1874, p. 174).

A década de 1870 marcaria um novo momento no Império do Brasil. A Guerra do Paraguai, a Lei do Ventre Livre, o aumento dos fluxos migratórios de europeus, o conflito entre o Império e a Igreja Católica, o Manifesto Republicano, esses seriam alguns dos acontecimentos que apontaram para os rumos que a Monarquia brasileira tomaria a partir de

então. Não apenas a máquina administrativa careceu de reformas, como também a Lei de Terras cujas investidas nesse sentido não passaram do plano retórico. Com os eventos que se seguiram ao ato de 15 de novembro de 1889, a Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas seria reformulada e a questão fundiária passaria às mãos dos (velhos) novos estados da federação, cabendo a esses legislarem sobre as terras devolutas e as suas possessões.

Considerações finais

Com o crepúsculo do Império, a então Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas deixaria de existir, tendo muitas de suas atribuições transferidas para o novo Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas. Não apenas mudara a sua nomenclatura – quando deixou de ser “Secretaria” e passou a ser “Ministério” – mas também algumas de suas funções. Deixara de cuidar das questões fundiárias, que passaram às mãos dos estados da novíssima República Federativa dos Estados Unidos do Brasil.

Assim, assistimos a uma série de transformações no que concerne à “era da Lei de Terras”. Em primeiro lugar, o Ministério havia encontrado uma série de problemas para a sua aplicação, já bastante discutido pela historiografia. Por outro lado, fazia-se necessária uma reformulação da lei, destacando-se as especificidades regionais. Por outro lado, a tarefa de regularizar a terra no Império havia se mostrado bastante difícil para ficar a cargo de um Ministério com tantas atribuições, o que teria levado à divisão ministerial. Nesse sentido, temos questões de duas ordens ocorrendo: (1) necessidade de reforma nas instituições que deveriam tratar da execução da lei e (2) necessidade de reformulação/complementação da própria lei, o que acabou não acontecendo.

Assim como a Lei de Terras, também a Secretaria dos Negócios da Agricultura compôs o esforço das elites políticas para modernizar o Estado Imperial. Se aquela buscou transformar as terras do Império em mercadoria, que pudesse ser vendida, essa teria como uma de suas atribuições a aplicação da primeira. Em outras palavras, a reforma administrativa empreendida em 1860 não seria apenas uma tentativa de modernização e melhoria/eficiência da administração pública, mas também o resultado indireto da Lei de Terras e das tentativas do Governo Imperial de regularizar a propriedade, vender as terras devolutas disponíveis e expandir a agricultura através da importação de mão de obra e do povoamento.

Referências

- ALMEIDA, Felipe. **Repartição Geral de Terras Públicas**. Dicionário da Administração Pública Brasileira. Memória da Administração Pública – MAPA. [2015]. Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/337-reparticao-geral-de-terras-publicas-reparticoes-especiais-de-terras-publicas-inspetorias-gerais-de-medicao-de-terras>>. Acesso em: 9 jul. 2021.
- BIAGGI, Enali M. De. As fronteiras nas cartas gerais do Brasil no século XIX: um Império no jogo das nações. In: **1º Simpósio Brasileiro de Cartografia Histórica**, 1ª edição, Paraty. Anais. Paraty – RJ: 2011, pp. 1-19.
- CABRAL, Dilma. **Secretaria de Estado dos Negócios do Império**. Dicionário da Administração Pública Brasileira. Memória da Administração Pública – MAPA. [2014]. Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/343-secretaria-de-estado-dos-negocios-do-imperio>>. Acesso em: 9 jul. 2021.
- CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial**. 7 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- CARVALHO, Marieta Pinheiro de. Administração e ação política na Corte do Rio de Janeiro: a Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, pp. 45-58, jul./dez. 2012.
- CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Histórica**, São Paulo, n. 2, pp. 1-5, jun. 2005.
- COSTA, Frederico Lustosa da. História, narrativa e representações da administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, ed. Especial, pp. 31-52, dez. 2018.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, pp. 829-874, set./out. 2008.
- COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 3 ed. São Paulo: editora brasiliense, 1985.
- FLORINDO, Glauber Miranda. Entre a autoridade do monarca e o lugar do poder local: rupturas e continuidades na Assembleia Constituinte de 1823. **Revista Ágora**, Vitória, vol. 31, n. 1, pp. 1-19, 2020.
- GABLER, Louise. **Comissão do Registro Geral e Estatística das Terras Públicas e Possuídas**. Dicionário da Administração Pública Brasileira. Memória da Administração Pública – MAPA. [2016]. Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/index.php/menu-de-categorias-2/289-comissao-do-registro-geral-e-estatistica-das-terras-publicas-e-possuidas>>. Acesso em: 6 mar. 2021.
- GABLER, Louise. **A Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas e a modernização do Império (1860 – 1891)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2012.
- MARTINS, Maria Fernanda Vieira; CORRÊA, Maria Letícia. Para uma leitura teórica da historiografia sobre a formação do Estado no Brasil. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, pp. 17-30, jul./dez. 2012.
- MATTOS, Ilmar Rohloff de. **O tempo Saquarema**. São Paulo: Hucitec, 2004.
- RODRIGUES, Pedro Parga. A diretoria de agricultura em que Machado de Assis atuou: um esboço de uma pesquisa em andamento. In: **30º Simpósio Nacional de História**, Recife – PE. Anais. Recife – PE: ANPUH – PB, 2019, pp. 1-20.
- SLEMIAN, Andréa. **Sob o império das leis: Constituição e unidade nacional na formação Brasil (1822 – 1834)**. São Paulo – SP, 2006. Tese (Doutorado em História). Programa de Pós-Graduação em História Social. Universidade de São Paulo – USP.

SILVA, Marcio Antônio Both da. Lei de terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar “uma quinta parte da atual população agrícola”. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 35, n. 70, pp. 87-107, set. 2015.

Fontes

BRASIL. Ministério da Agricultura. Ministro José Fernandes da Costa Pereira Junior.

Relatório do ano de 1873 apresentado á Assembléa Geral Legislativa na 3ª sessão da 15ª legislatura. Rio de Janeiro: Tipografia Universal de Laemmert, 1874.

BRASIL. **Decreto n. 4.167, de 29 de abril de 1868.** Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-4167-29-abril-1868-553402-publicacaooriginal-71265-pe.html>>. Acesso em: 1 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 2.748, de 16 de Fevereiro de 1861.** Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2748-16-fevereiro-1861-556076-publicacaooriginal-75732-pe.html>>. Acesso em: 1 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 2.747, de 16 de Fevereiro de 1861.** Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2747-16-fevereiro-1861-556075-publicacaooriginal-75729-pe.html>>. Acesso em: 1 abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Império. Ministro Jose Antonio Saraiva. **Relatorio do anno de 1860 apresentado a Assembleia Geral Legislativa na 1ª sessão da 11ª legislatura.** Rio de Janeiro: Tipografia Universal de Laemmert, 1861.

BRASIL. Ministério do Império. Ministro João de Almeida Pereira Filho. **Relatorio do anno de 1859 apresentado a Assembleia Geral Legislativa na 4ª sessão da 10ª legislatura.** Rio de Janeiro: Tipografia Universal de Laemmert, 1860.

BRASIL. Ministério do Império. Ministro Sérgio Teixeira de Macedo. **Relatorio do anno de 1858 apresentado a Assembleia Geral Legislativa na 3ª sessão da 10ª legislatura.** Rio de Janeiro: Tipografia Universal de Laemmert, 1859.

BRASIL. **Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm>. Acesso em: 1 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm>. Acesso em: 1 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834: Faz algumas alterações e adições á Constituição Política do Imperio, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832.**

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM16.htm>. Acesso em: 1 abr. 2021.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 1 abr. 2021.

Recebido em: 09 de setembro de 2021.

Aprovado em: 11 de dezembro de 2021.