

TRAÇOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO COLONIAL

Estabelecidos os principais marcos da ordem jurídico-administrativa plasmada em Portugal a fim de sustentar a sua empresa mercantil e colonial, é preciso buscar — ainda que sucintamente — os elos mais substantivos que lhe deram concretidade na Colônia. Assim, ao elucidar os contornos e direções que aquela ordem administrativa assumiu no espaço colonial, torna-se inevitável situá-la nos quadros da grande propriedade monocultora, assentada no trabalho escravo e estreitamente articulada, através da sua produção, aos mercados externos. Essas características deram a singularidade da colônia americana no contexto da expansão comercial portuguesa¹ e imprimiram a marca da sociedade senhorial aqui desenvolvida.

25 || O processo de colonização, envolvido em tais peculiaridades, fez-se em uma lógica na qual a entrega a particulares dos riscos dos empreendimentos iniciais que viabilizassem a lucratividade da empresa colonial — em troca da concessão de poderes e privilégios — constituiu um recurso largamente empregado pela Coroa, sempre que se mostrasse operante. A partir daí estabeleceu-se uma seqüência de movimentos que proporcionaram, em larga medida, o modelo da colonização portuguesa na América.

No primeiro momento, correspondente aos riscos e investimentos iniciais da empresa colonial, a Coroa estabeleceu amplas concessões a quaisquer particulares; no segundo, quando já vislumbrava a possibilidade de lucros, limitou não só as concessões como também o número de seus participantes. Desde então, quanto maiores os indícios de rentabilidade do empreendimento, mais as restrições se ampliavam, através da instalação dos monopólios régios, até o ponto de a participação dos particulares ser totalmente eliminada.

¹ Referimo-nos basicamente ao caso do Oriente, onde a dominação das Índias não implicou a organização de uma atividade produtiva e tampouco o estabelecimento de um aparelho administrativo mais estruturado na região dominada.

O interesse da Coroa pela empresa colonial, expressado por aqueles diversos momentos, se traduziu, como veremos, na maior ou menor intensificação no esforço de povoamento, no teor de interferência na esfera administrativa e na atenção dedicada à defesa de sua colônia, tendo em vista a competição de potências estrangeiras.

Em Portugal, a legislação elaborada para a administração do ultramar expressa, na exata medida, os diversos graus de intensidade por que passou a relação Metrópole-Colônia no decorrer do período.² No espaço colonial, esses movimentos configuraram uma forma embrionária de organização sócio-econômica, cuja especificidade, ou seja, a escravidão, os laços com o comércio externo e a grande propriedade, refratou essa legislação, além de modelar um padrão especial de poder, onde o público e o privado se mesclaram de maneira a proporcionar os contornos da ordem jurídico-administrativa implantada.

Como o objetivo do presente trabalho é a reconstituição e a sistematização de apenas um dos aspectos de tal problemática — o da ordem jurídico-administrativa —, veremos a forma pela qual os diversos movimentos do vínculo Metrópole-Colônia se manifestaram no seu âmbito.

Os primórdios da dominação portuguesa no Brasil, compreendidos entre o descobrimento e a expedição de Martim Afonso de Sousa, em 1530, não se caracterizaram exatamente por ser um processo colonizador, entendendo-se como tal a implantação de um sistema administrativo de certa complexidade, a organização de atividades produtivas voltadas para o mercado e o empenho mais sistemático no povoamento.

A construção de feitorias fortificadas ao longo do litoral, obra das primeiras expedições enviadas para o reconhecimento e defesa da terra, aliava o objetivo de exploração mercantil através da extração e do comércio do pau-brasil, com o de resguardar o território da concorrência estrangeira. A relação da Metrópole com a sua mais recente conquista ultramarina resumia-se a esse sistema de feitorias, já empregado na expansão portuguesa pela África e Ásia. A simplicidade do seu esquema administrativo tirou-lhe o caráter de uma efetiva colonização, pois reduzia-se aos funcionários militares e ao FEITOR, agente encarregado de proteger os privilégios da Coroa, já então estabelecidos através de regime de mo-

² Intensidades que podem ser percebidas até mesmo na forma como Portugal concebia a sua colônia, demonstrado pelos diversos estatutos com que a definiu ao longo do tempo: Partes do Brasil, Estado do Brasil e Principado, este último a partir de 1645.

no pólio real sobre o pau-brasil. Tratava-se, assim, de apenas administrar uma modalidade de comércio e de manter uma mínima base de ocupação no litoral.

A expedição de Martim Afonso de Sousa em 1530 marcou uma nova etapa: a passagem do regime de feitorias para uma experiência colonizadora, visando a ocupar e explorar o litoral de maneira mais contínua. Os rumos do vínculo Metrópole-Colônia já indicavam mudanças, no sentido de um ajustamento que pudesse levar tanto à manutenção da posse quanto à ampliação das bases comerciais.

Se o processo de colonização implicava organizar uma produção voltada ao mercado e acelerar o povoamento a fim de consolidar o domínio exclusivo da conquista, impunha-se a constituição de uma base administrativa mais estruturada para sustentá-lo — esse é o primeiro momento a que nos referimos anteriormente. A tentativa colonizadora através das capitâncias hereditárias expressa de forma exemplar esse movimento inicial da Coroa portuguesa. Tal sistema, embora só fosse implantado em 1534, já começava a ser cogitado para a colônia americana desde a expedição de 1530. É o que indicam as cartas de poderes, de 20 de novembro do mesmo ano, passadas ao capitão-mor Martim Afonso de Sousa.³ Através de tais documentos foi-lhe concedido não só demarcar e tomar posse, em nome do rei, de todas as terras descobertas, como também doar parte delas em sesmarias. Apesar de não ter recebido a hereditariedade da posse, tinha poderes para nomear tabeliães e criar ofícios de Justiça, além da competência, com alçada até pena de morte, para julgar os casos cíveis e crimes.⁴

Essas determinações legais levam-nos a localizar a expedição de 1530 em um momento transitório entre as feitorias e as capitâncias hereditárias, ou seja, a situá-la entre a fase de menor grau do vínculo Metrópole-Colônia, estendida até 1534, e a do aumento de sua intensidade, em que se deu o início do processo de colonização propriamente dito. Isto se depreende da formulação, pela Metrópole, de um incipiente sistema administrativo, que, ao criar atrativos aos particulares, através de ampla concessão de direitos e privilégios, visava a dividir com eles os riscos e os custos iniciais da empresa colonial. Assim, a introdução das capitâncias hereditárias, a partir de 1534, abria um novo espaço para a exploração

³ O título de capitão-mor, concedido a Martim Afonso de Sousa, expressa a preocupação com a defesa e confere um caráter militar à sua expedição. Adiante, o texto Organização militar ocupa-se mais desse aspecto; aqui só interessa ressaltar que, naquele momento, 'colonizar' significava basicamente 'defender'.

⁴ Ver a relação sistemática de cargos e órgãos, na fase 1530-1548, 'Governo', pp. 127-128.

das potencialidades mercantis da Colônia, sem implicar pesados ônus para o Estado português.

No tocante ao aspecto jurídico-administrativo, o funcionamento do sistema das capitânias hereditárias foi regulamentado através da carta de doação e do foral, passados, respectivamente, em 10 de março e 24 de setembro de 1534, ao CAPITÃO E DONATÁRIO da capitania de Pernambuco, Duarte Coelho. Ambos constituem documentos fundamentais quanto à jurisdição e aos privilégios concedidos aos donatários pela Coroa, além de representar o esboço da organização de alguns aspectos administrativos na Colônia, quais sejam: a aplicação da lei (Justiça), a cobrança dos tributos e fiscalização do comércio (Fazenda) e a manutenção da ordem interna, bem como a proteção contra o concorrente externo (Defesa).

As cartas de doação estabeleciam as dimensões de cada uma das capitânias concedidas pela Coroa (inicialmente em número de 12). Declaradas hereditárias, estas possuíam direitos amplos de sucessão por morte do donatário ou por outros motivos regimentais.⁵ Os forais, por sua vez, regulamentavam os direitos fiscais e os privilégios dos donatários, além de estabelecer os tributos régios, garantidos à Coroa com a aplicação de tal sistema. Através desses diplomas legais, os donatários obtiveram o direito de conceder sesmarias⁶ e de fundar vilas, bem como o monopólio da navegação fluvial, das moendas e dos engenhos. Deveriam exercer o comando militar, fiscalizar o comércio, bem como aplicar ou delegar o cumprimento da lei nas terras sob sua jurisdição. Cabia-lhes, ainda, a nomeação de algumas autoridades administrativas, tais como o OUVIDOR, para zelar pelo cumprimento da lei, os TABELIÃES DO PÚBLICO E DO JUDICIAL, para dar validade legal aos atos, e os ALCAIDES-MORES, para garantir a defesa da capitania. Outra atribuição da sua competência era presidir as eleições dos juizes ordinários, principais autoridades das câmaras municipais, de que trataremos adiante, e de alguns funcionários menores da administração local: os MEIRINHOS e os ESCRIVÃES.⁷

⁵ As cartas de doação das capitânias hereditárias, apesar de se enquadrarem juridicamente no âmbito das Ordenações manuelinas (1521 a 1603), sofreram adaptações em sua aplicação na Colônia: o direito à sucessão das terras e demais bens doados pela Coroa sofriam, em Portugal, restrições impostas pela Lei Mental, de 1434, que determinava a possibilidade de herança desses bens somente pelo filho varão legítimo mais velho; aqui, ao contrário, tais cartas permitiam a sucessão não só pela linha feminina como até de filhos não legítimos.

⁶ A doação de terras em sesmarias não criava nenhum laço de tipo enfiteutico, já que sua propriedade era alodial, isto é, livre de qualquer dependência jurídica. Sobre esse aspecto, ver Caio Prado Júnior, *Evolução política do Brasil e outros estudos*, p. 16, e *História econômica do Brasil*, p. 32, além de Jacob Gorender, *O escravismo colonial*, pp. 364-370.

⁷ Ver adiante Estrutura judicial e a relação sistemática de cargos e órgãos, na fase 1530-1548, pp. 73-82 e 129-142.

Quanto à arrecadação e fiscalização das rendas reais — área de suma importância para o incremento do Tesouro régio —, a Coroa mostrou-se cautelosa, designando um agente de sua confiança para tais funções. A nomeação do FEITOR E ALMOXARIFE, funcionário encarregado de tal setor da administração, evitaria, conforme a 'lógica da vigilância' seguida pelo Reino, os descaminhos das rendas coloniais para as mãos dos seus parceiros-donatários.⁸

Como se observa, o sistema das capitânias hereditárias já implantara uma certa base administrativa, que orientaria o donatário, pelo menos, no aspecto legal em sua parceria com a Coroa nessa primeira etapa do empreendimento ultramarino, o qual seria caracterizado, como vimos, pela ação da política portuguesa na busca da iniciativa particular a fim de garantir a sua realização. Não cabe discutir aqui a eficácia desse sistema na consolidação da posse e na ampliação das bases comerciais. Alguns autores acreditam no sucesso das capitânias hereditárias do ponto de vista comercial e no seu fracasso enquanto plano político-administrativo e de defesa.⁹ Outros, no entanto, sem se preocuparem com esses aspectos, consideram que a ocupação efetiva e a colonização do Brasil iniciou-se a partir do estabelecimento de tal sistema.¹⁰ Para os limites do nosso trabalho é suficiente a constatação de que houve uma incipiente organização das bases administrativas na Colônia, configuradas nas áreas de Justiça, Fazenda e Defesa, posteriormente estruturadas de forma mais completa, visando a sustentar o projeto colonizador do Estado português. É importante lembrar ainda que, sob a óptica comercial estrita, as possibilidades de exploração mercantil da Colônia foram sinalizadas pelas capitânias hereditárias de Pernambuco e São Vicente, que, segundo posição unânime da historiografia, teriam prosperado na vigência desse regime.

A criação do governo-geral em 1548 correspondeu a um novo ajustamento nas relações Metrôpole-Colônia. Fez parte de um duplo movimento da Coroa: por um lado, o de retomar parte dos amplos poderes concedidos aos particulares no primeiro momento da colonização e, por outro, o de criar um centro administrativo que fosse um prolongamento da ordem jurídico-administrativa metropolitana, tornando, assim, o controle régio mais eficaz, além de possibilitar uma unidade de ação à sua política colonial. Essa conformação, entretanto, não extinguiu o sistema anterior, pois o governo-geral era complementar às capitânias hereditárias, do ponto de vista político-administrativo. A diferença residia no fato de a autoridade

⁸ Ver adiante Administração fazendária, p. 83.

⁹ Segundo Raimundo Faoro, *Os donos do poder*, vol. 1, p. 143, "fracassaram as capitânias, mas prosperava a terra; malograva-se o sistema, mas vingava o negócio".

¹⁰ Ver Caio Prado Júnior, *História econômica do Brasil*, p. 32.

administrativa estar concentrada, pelo menos formalmente, em uma instância superior dentro do próprio espaço colonial e com o poder de centralizar a supervisão geral dos negócios do rei. Nas capitânias, a administração permaneceu, nos seus aspectos gerais, sob a gerência imediata dos CAPITÃES-MORES DONATÁRIOS (nas hereditárias) e dos CAPITÃES-GERAIS ou GOVERNADORES (nas que não pertenciam a particulares).

Nesse sistema, o GOVERNADOR-GERAL era o delegado direto do rei na Colônia e, como tal, passava a subordinar legalmente todos os agentes coloniais. Esse funcionário era nomeado pela Coroa para gerir e supervisionar, em seu nome, a administração nestas partes do ultramar. A sede do novo governo estabeleceu-se na capitania da Bahia, comprada pela Coroa ao seu proprietário a fim de abrigar o centro administrativo português. Não seria casual a sua instalação junto ao principal centro econômico de então: Salvador foi sede enquanto dominavam a produção do açúcar e, posteriormente, a do tabaco.¹¹ No século XVIII, quando o centro econômico deslocou-se para o Sul, com a expansão da atividade mineiradora, a administração colonial também emigrou para aquela área.

Tomé de Sousa (1549-1553), o primeiro governador-geral, teve, pelo regimento de 17 de dezembro de 1548, suas atribuições e competências administrativas minuciosamente regulamentadas. Os regimentos baixados aos governadores-gerais proporcionariam a partir de então a mais importante base legal para o funcionamento da organização administrativa da Colônia, tal como o haviam sido os forais e as cartas de doação. Além dos governadores-gerais, eram expedidos para cada um dos principais membros da administração e variaram, ao longo do período, de funcionário para funcionário, o que reflete o caráter personalizado, imprimido a essa ordem administrativa.

O governador-geral dispunha de poderes administrativos não só no centro do governo, como também nas demais capitânias, embora sua ação ficasse, por um lado, limitada pelo alto grau de ingerência (pelo menos no plano legal) do poder da Coroa em todas as esferas da administração colonial e, por outro, pelas grandes dimensões territoriais que reduziam o seu alcance, dado que os principais funcionários régios, responsáveis pela aplicação das normas e diretrizes administrativas metropolitanas, encontravam-se concentrados na sede do governo-geral.

Desde a delimitação das competências delegadas ao governador-geral, como funcionário da confiança da Coroa, até a obrigatoriedade que lhe

¹¹ O tabaco, cultivado desde o início do século XVII, serviu enormemente na dinamização do tráfico negreiro, pois os navios levavam aquela mercadoria e trocavam-na por escravos na costa da África. Sobre esse aspecto, ver Caio Prado Júnior, *História econômica do Brasil*, p. 39.

foi imposta de prestar contas, rigorosamente, de todos os seus atos ao governo-central português, tudo indica a tendência a uma política de controle que parece ter marcado, a partir de então e com distintas intensidades, a relação Metrópole-Colônia. O ajustamento nos rumos da política portuguesa, de que antes falamos, deve pois ser compreendido em uma tendência que visava a consolidar a administração metropolitana no espaço colonial. A eficácia de tal política na realidade concreta desse espaço não cabe ser discutida aqui, importando apenas sua expressão no âmbito legal da ordem administrativa. Neste sentido, vejamos de que maneira o regimento de 1548 regulou o funcionamento do sistema administrativo do governo-geral e delimitou as áreas e funções que ficaram sob a responsabilidade do seu primeiro titular, o governador Tomé de Sousa.

Em primeiro lugar, merece destaque o fato de a competência militar delegada ao governador-geral assumir grande relevância nas determinações legais de 1548. Embora esse aspecto seja tratado com maior profundidade em outra parte do nosso trabalho,¹² é preciso caracterizar o governador-geral também como um funcionário militar (e há até quem o julgue essencialmente dessa forma). Vindo com o título de capitão-mor, recebeu alçada para atuar como autoridade máxima na área da defesa colonial, tanto no plano interno quanto no de possíveis ameaças externas. Na esfera fazendária (fiscalização, cobrança de tributos, comércio, entre outros), a atuação do governador-geral era secundada por outro funcionário régio — o PROVEDOR-MOR, responsável pela administração geral da Fazenda na Colônia e instância local superior nas questões desse ramo administrativo.¹³ Sua atribuição de 'ministrar justiça' constituía-se, de igual maneira, bem mais em fiscalizar o cumprimento da lei do que na sua própria aplicação, competência que, em termos de instância máxima na Colônia, estava a cargo do OUVIDOR-GERAL, funcionário designado pela Coroa.¹⁴

Essa divisão de encargos administrativos pode dar a idéia da existência, naquele período, de uma rigorosa compartimentação (tal como a do mundo moderno) das diversas áreas em que a administração colonial se realizava. Nada mais falso: as atribuições, apesar de minuciosamente discriminadas nos diversos regimentos, confundiam-se entre si à medida que as próprias funções também não estavam claramente delimitadas por área de ação. O governador-geral, por exemplo, tinha pelo regimento de 1548 amplas competências fiscalizadoras sobre os demais funcionários administrativos, tanto na sede do governo quanto nas demais capitânias. Contudo a sua atuação no caso dos mais altos funcionários (provedor-

¹² Ver adiante Organização militar, pp. 97-112.

¹³ Ver adiante Administração fazendária, pp. 83-95.

¹⁴ Ver adiante Estrutura judicial, pp. 73-82.

mor, ouvidor-geral e capitães/governadores de capitanias) esbarrava sempre nas determinações dos regimentos passados a tais funcionários, que lhes concediam ampla autonomia no exercício do seu poder, apesar de limitá-lo (regra comum a toda a administração colonial) ao controle estrito dos órgãos metropolitanos. Em relação a esses funcionários, o governador-geral teve, é certo, uma ascendência de caráter essencialmente formal, a despeito de que algumas prescrições legais os subordinassem, em termos hierárquicos, à sua autoridade administrativa.

O regimento de 1548, em síntese, delegou ao governador-geral a condução e supervisão da política administrativa portuguesa na Colônia, regulamentando, para tal, as várias áreas onde ela se expressava: na relação do governador-geral com a administração das capitanias, nas questões de defesa (interna e externa), nas atividades comerciais, na exploração econômica da terra (doação de sesmarias), na aplicação da lei e na nomeação interna de funcionários subalternos para gerirem os principais ramos dos negócios administrativos (fiscalizar, cobrar os impostos e manter a ordem). Na Metrópole fechava-se o circuito do funcionamento da administração colonial através de seus inúmeros órgãos, que, com o tempo e a intensificação do interesse do Estado português pela colônia americana, tomaram um maior grau de complexidade, conforme já apontamos.

Durante o período da dominação espanhola (1580-1640) baixaram-se novos regimentos a fim de nortear a ação dos governadores-gerais, medida que pretendia atualizar as diretrizes traçadas até então, bem como adaptar a administração às especificidades daquela conjuntura, entre as quais é importante referir o incremento da agricultura — notadamente a plantação de cana-de-açúcar —, em que se assentava a base da economia colonial de exportação nessa fase.

O primeiro desses diplomas legais foi baixado em 8 de março de 1588 para o governador-geral Francisco Giraldes, que não chegou a assumir as funções. Em suas linhas gerais, tal regimento manteve várias semelhanças com o de 1548, enfatizando as questões de defesa interna e externa, de vigilância sobre os demais funcionários e de fiscalização do comércio. As mudanças diziam respeito, basicamente, às atribuições do governador-geral relativas aos funcionários eclesiásticos (o primeiro bispo na Colônia havia sido criado em 1551),¹⁵ aos índios, sugerindo a criação de recursos para facilitar a sua 'domesticação', ao incremento das atividades de produção para o comércio (a produção açucareira já era, como vimos, dominante e rentável o suficiente para gerar determinações

¹⁵ Ver adiante Administração eclesiástica, pp. 113-121.

especiais) e à contenção de despesas com a folha de pagamento dos funcionários.¹⁶

As mais sensíveis alterações feitas à organização jurídico-administrativa colonial, durante a fase do domínio espanhol, deram-se sob a égide das Ordenações filipinas, novo corpo de leis que passou a ser aplicado a partir de 1603 na Metrópole e seus domínios. Na mesma linha de acomodar a estrutura administrativa às mudanças políticas e econômicas ocorridas na conjuntura de 1580-1640, efetuaram-se duas divisões administrativas.¹⁷ A primeira, em 1608 (pelos alvarás de 2 de janeiro e 28 de março e carta patente de 2 de janeiro), criou um governo independente do Estado do Brasil, a Repartição do Sul, que abarcava as capitanias de São Vicente, Espírito Santo e Rio de Janeiro.¹⁸ Francisco de Sousa, assim, obteve o mesmo poder, jurisdição e alçada do governo-geral do Estado do Brasil, no que se relacionasse à administração da Fazenda, Justiça e Defesa das capitanias meridionais. Além disso, recebeu o título de GOVERNADOR E CAPITÃO-GERAL DAS CAPITANIAS DO SUL, bem como o cargo de ADMINISTRADOR/SUPERINTENDENTE DAS MINAS (que fossem descobertas), tendo o privilégio de retirar certa quantia anual sobre a produção mineiradora nas terras sob sua jurisdição, conforme determinavam os alvarás e a carta patente já mencionados.

A divisão do Estado do Brasil nesses dois governos autônomos, ligados diretamente à Metrópole, fez-se por necessidades tanto da defesa militar (o fator distância dificultava a atuação do governador-geral nas capitanias do Sul) como de abertura de uma nova frente, a fim de se ampliarem as bases de exploração econômica, o que intensificou a atenção da Coroa para aquela área. Em 1612, pela provisão de 9 de abril,¹⁹ a Repartição do Sul foi extinta e o Estado do Brasil novamente unificado, embora na prática tal unificação só ocorresse no ano seguinte.

A segunda divisão administrativa foi determinada por carta régia de 13 de julho de 1621, através da qual se criou o Estado do Maranhão, independente do Estado do Brasil e também diretamente subordinado à Metrópole. Esse novo Estado compreendia as capitanias do Ceará, Maranhão e Pará, sendo nomeado, como seu primeiro governador, em 23 de

¹⁶ Maiores detalhes sobre as determinações feitas nos regimentos baixados aos governadores-gerais encontram-se na relação sistemática de cargos e órgãos, pp. 125-406.

¹⁷ Na fase de 1548 a 1580, a lei de 10 de dezembro de 1572 já havia tentado dividir o Estado do Brasil em dois governos: um ao sul, com sede no Rio de Janeiro, e outro ao norte, com sede em Salvador. Essa divisão, contudo, durou somente até 1577, quando a Colônia foi novamente unificada.

¹⁸ C.C.L.P., vol. 2, pp. 245-250.

¹⁹ H.G.B., vol. 1, t. 2, p. 135.

setembro de 1623, Francisco de Albuquerque Coelho de Carvalho.²⁰ Todavia o alvará de 7 de novembro de 1619, baixado para o ouvidor-geral do Maranhão,²¹ já indicava a intenção da Coroa em criar um Estado autônomo do governo-geral do Brasil. A necessidade de ocupação e colonização do litoral norte forçava a tomada de medidas quanto à montagem de uma administração própria a essa região: diretamente vinculada ao centro decisório metropolitano, evitaria os inconvenientes da perda do controle sobre a área, já que as dimensões da Colônia, como vimos, impediam o alcance eficaz da organização administrativa, centralizada na Bahia desde 1548.

Entre as principais atribuições delegadas ao GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO, pelo regimento sem data de que dispomos, estava a de prover os ofícios vagos em qualquer área da sua administração, mas com a advertência explícita de não criar novos. Recomendava o incentivo da produção e extração de certos gêneros, o cumprimento da lei sobre liberdade dos índios e o resguardo da jurisdição eclesiástica. Não há referências específicas quanto às áreas de defesa e de administração fazendária; determinava apenas que um funcionário da Coroa, o PROCURADOR, zelasse pelos interesses da Fazenda Real. No tocante às despesas, deveria sempre evitá-las, mas em caso de absoluta necessidade consultaria o provedor-mor. Na aplicação e fiscalização da lei, era secundado, como na Bahia, pelo OUVIDOR-GERAL DO MARANHÃO.²²

Para o Estado do Brasil, ainda durante a fase de dominação espanhola, baixaram-se outros três regimentos, além do de 1588, para a ordenação dos negócios administrativos. O primeiro, de 6 de outubro de 1612, destinava-se a Gaspar de Sousa e mantinha as principais linhas da política administrativa já estabelecida. Se fosse possível ressaltar novos rumos na ação do governador-geral, diríamos que estes estavam centrados nas prescrições de caráter fomentador da produção agrícola: determinava, com insistência, que se cuidasse em especial da construção de engenhos, recomendando para tal o cumprimento rigoroso da lei de concessão de sesmarias, a qual estipulava um prazo (alterado ao longo do tempo) para a exploração das terras doadas pela Coroa. Somente os colonos que tivessem meios efetivos para cultivá-las seriam beneficiados com tais concessões, sendo prevista sua retomada em caso de falta de recursos. Outra advertência, nesse mesmo sentido, dizia respeito à maior fiscalização no corte de madeiras, tendo em vista as demandas da produção açucareira.

²⁰ Varnhagen, H. G. B., vol. 1, t. 2, p. 152, presume que tenha sido essa a data da primeira nomeação para o cargo de governador-geral do Estado do Maranhão.

²¹ C. C. L. P., vol. 2, pp. 387-389.

²² Ver observações na relação sistemática de cargos e órgãos, fase 1580-1640, Justiça/Estado do Maranhão, pp. 201-203.

Tal regimento ordenava ainda que, pela primeira vez, se fizesse uma estatística — civil, militar e eclesiástica — do Estado do Brasil, com a especificação dos salários pagos, a quantidade e a discriminação dos cargos e funções, a receita e a despesa da Fazenda Real, bem como o número de praças, fortalezas e capitânias existentes.

O governador-geral, através desse documento, ficou impedido de criar novos empregos, podendo apenas prover os ofícios vagos, em toda a esfera da administração colonial. Na área da Fazenda permaneceu com os poderes de fiscalização, anteriormente concedidos, mas também seria assistido pelo provedor-mor. Sua competência, na organização judicial, sofreu alterações com o estabelecimento, em 1609, do TRIBUNAL DA RELAÇÃO, instância máxima para o emprego da lei na Colônia e que subordinava todos os funcionários judiciais existentes no Estado do Brasil.²³ Presidia esse órgão como GOVERNADOR DA RELAÇÃO, passando a ter atribuições de emitir certas modalidades de alvarás, além de poderes mais amplos para inspecionar a prática da justiça e suspender os salários de determinados funcionários em caso de falta grave.²⁴

É interessante notar que as novas diretrizes da política administrativa metropolitana, estabelecidas durante o domínio espanhol e expressadas de maneira mais clara nos regimentos de 1612 e 1621, ampliam a atuação do governador-geral na área da fiscalização, do controle e organização da vida colonial. Isso configura um maior grau de interesse pela Colônia, já que esta se tornara viável do ponto de vista da exploração mercantil.

O penúltimo regimento localizado para a fase da dominação espanhola foi baixado em 16 de janeiro de 1621 a Diogo de Mendonça Furtado e, afora algumas recomendações de caráter conjuntural, como a de só visitar a capitania de Pernambuco sob expressas ordens do rei, guardava as mesmas características dos regimentos de 1588 e 1612. É importante ressaltar nesse regimento a preocupação da Coroa ibérica com a conquista do Estado do Maranhão, sobre a qual nos referimos anteriormente.

O regimento de 13 de agosto de 1638, passado ao governador e capitão-general Fernando Mascarenhas (de janeiro a outubro de 1639), foi o quarto e último dos localizados, para a fase da União Ibérica, nos repertórios consultados. Não é necessário comentá-lo aqui, pelo fato de as suas poucas atribuições referirem-se, de forma específica, ao pagamento das

²³ Ver adiante Estrutura judicial, pp. 73-82.

²⁴ Ver a relação sistemática de cargos e órgãos, na fase 1580-1640, Governo/Estado do Brasil, pp. 170-178.

tropas que combatiam os holandeses, instalados na Bahia entre 1624 e 1625 e em Pernambuco a partir de 1630.

Com o fim da União Ibérica em 1640, cessou também o domínio espanhol sobre a Colônia, a qual retornou à órbita exclusiva de Portugal. Essa mudança, aliada às imposições de ordem político-econômica com que se debatia internamente o Estado lusitano,²⁵ forçou um novo ajuste na relação Metr pole-Colônia, expressado nas novas linhas para a política administrativa colonial.

Na fase 1640-1750, a produ o açucareira colonial declinar, restando a Portugal adequar a sua lógica mercantilista   realidade constituída no ultramar. O aumento do grau de interesse metropolitano nessa região, que se evidenciaria largamente na ado o de certas medidas de ordem político-administrativa, traduziu a problemática de um Estado coagido pela constata o de que seu império colonial diminuiria sensivelmente. Sua única saída era dar absoluta prioridade   explora o mercantil de seu domínio americano. Nesse sentido, a instala o, em 1649, da Companhia Geral do Comércio para o Estado do Brasil, foi das primeiras medidas de restri es de caráter econômico que marcou a mudança da política metropolitana quanto   sua mais promissora colônia de então. Tal Companhia recebeu o privilégio do comércio em quase todo o litoral e o monopólio do suprimento de vinho, azeite, trigo e bacalhau, necessários ao consumo colonial.²⁶ Mais tarde, através do alvará de 12 de fevereiro de 1682, a Coroa estabeleceu uma companhia similar e com iguais privilégios da anterior — a do Comércio do Estado do Maranhão.

No tocante às medidas que buscavam intensificar as bases da administra o metropolitana no ultramar, sua quase unanimidade demonstrou uma tendência crescente   amplia o do controle dos órgãos centrais de Portugal sobre a administra o colonial.²⁷ A própria nomea o do governador-geral Jorge de Mascarenhas, em 1640, indicava os reajustamentos que então se processaram no vínculo Metr pole-Colônia. Foi o primeiro

²⁵ Ver acima Fundamentos da organiza o administrativa do Estado português, pp. 23-46.

²⁶   de 10 de março de 1649 o alvará de confirma o que aprovou os estatutos da Companhia Geral para o Estado do Brasil. Ver C.C.L.P., vol. 7, pp. 31-40. Sobre as companhias de comércio nesse período, consultar Caio Prado Júnior, *História econômica do Brasil*, pp. 53-54, e Raimundo Faoro, *Os donos do poder*, vol. 1, pp. 151-152.

²⁷ Em Portugal, a cria o do Conselho Ultramarino (14 de julho de 1642), órgão que tinha por finalidade unificar as diretrizes e o controle da administra o colonial,   um indicador bastante preciso dessa política adotada a partir de 1640.

a receber o pomposo título de *vice-rei*, o que expressa não só a mudança na percep o metropolitana do seu domínio colonial, como também o propósito de ampliar o controle e centraliza o da política administrativa, que deveria eliminar os resquícios da particular, ainda vigentes devido   permanência das capitânias hereditárias. Para isso, concentrou nas mãos de seu funcionário maiores poderes para efetuar tais intentos centralizadores. A introdu o do JUIZ DE FORA, funcionário régio que passaria, a partir de 1696, a comandar a administra o da instância política local mais importante, as câmaras municipais,²⁸ exemplifica de forma incisiva aquela tendência, estabelecida a partir de 1640.

Apesar de tais medidas evidenciarem uma política de cunho centralizador, faz-se necessário inserir os principais regimentos baixados aos dois governadores-gerais do Estado do Maranhão e do Estado do Brasil, pois refletiam, de forma singular, a linha geral de atua o adotada pela Coroa na conjuntura de 1640-1750.

A divisão administrativa da Colônia em dois Estados independentes entre si, instalada durante o domínio espanhol, permaneceu depois de 1640. As tendências da política metropolitana para o Estado do Maranhão, nessa fase, podem ser apreendidas através do regimento de 14 de abril de 1655, destinado ao seu governador-geral.²⁹ Duas características, de saída, o distinguem do primeiro: o seu grau de minúcia e a sua extensão. A marca fundamental que os diferencia, porém, são os amplos poderes fiscalizadores e de controle delegados pela Coroa ao seu representante máximo nesse Estado. O governador-geral deveria não só fiscalizar o procedimento de todos os funcionários da jurisdi o, como deliberar, em última instância local, todas as questões onde houvesse desentendimento de parecer entre os demais funcionários da c pula do governo (o ouvidor-geral e o provedor-mor). Tal delega o de poderes, entretanto, não conferia maior liberdade aos seus atos em rela o ao poder da Metr pole, pois deveria rigorosamente prestar contas de tudo ao rei, através do CONSELH  ULTRAMARINO.

As determina es que buscavam incentivar a explora o econômica do Estado do Maranhão centravam-se na advertência, anteriormente feita, de que as terras fossem doadas apenas aos que tivessem meios para cultiv las. Recomendava também o cultivo do cravo e da noz-moscada, o rigor na fiscaliza o do corte de madeira e que se promovesse o aumento

²⁸ Adiante, quando tratarmos do funcionamento das câmaras municipais nesse período, poder-se-  perceber de forma mais clara o impacto de tal medida sobre o poder local.

²⁹ Ver a rela o sistemática de cargos e órgãos, na fase 1640-1750, Governo/Estado do Maranhão, pp. 238-242.

da população.³⁰ As diretrizes quanto à defesa, apesar de minuciosas, são similares às estabelecidas no regimento do seu primeiro governador. Quanto aos donatários, assentava um estrito controle para que estes não adquirissem maiores poderes do que os previstos na legislação.

A fim de atualizar a sua linha de ação na outra parte do domínio colonial na América — o Estado do Brasil —, a Coroa baixou o regimento de 23 de janeiro de 1677, para Roque da Costa Barreto (1678-1682). Esse diploma legal foi o último destinado a governadores-gerais e significou um referencial importante no encaminhamento das ações dos governos que se sucederam até o início do século XIX. Pela importância que assumiu na regulamentação geral das bases administrativas coloniais por um período tão longo, torna-se necessário comentá-lo mais pormenorizadamente.

As providências de caráter militar determinadas pelo regimento de 1677 ocuparam um espaço bastante maior do que nos anteriores. Além de regulamentar vários aspectos da organização do serviço militar,³¹ ampliava as recomendações no tocante à proteção das capitanias, insistindo com veemência na obrigatoriedade de a população possuir armas e participar na defesa da terra. As reiteradas observações no sentido de aparelhar as forças militares coloniais sugerem, no quadro da política portuguesa, a imperativa necessidade de resguardar de maneira exclusiva a única parte do seu império colonial que ainda contava de forma decisiva na realização dos propósitos mercantilistas de Portugal. Este aspecto é reforçado pela competência delegada ao governador-geral Roque da Costa Barreto de conceder mercês e dar títulos de cavaleiros — justificando ao monarca os seus motivos — aos que se mostrassem merecedores de tais benefícios régios, recurso sempre utilizado pela Coroa a fim de exercer o controle da sua colônia, sem onerar a Fazenda Real com o pagamento de funcionários. Assim, ao constar do regimento que traçava as linhas básicas da administração colonial, pode-se supor a importância que esse expediente assumiu na viabilização do projeto colonizador, na fase inaugurada em 1640.

As diretrizes de cunho econômico, por sua vez, assinalaram-se pela adoção de medidas promotoras do aumento das rendas régias, entre as

³⁰ Esta última medida expressa um empenho mais sistemático no sentido do povoamento da região. Foi a primeira vez que a vimos mencionada num regimento baixado a governador-geral. Caio Prado Júnior, *História econômica do Brasil*, p. 50, referindo-se ao aumento, nessa fase, da população colonial, assim se exprimiu: "A emigração [de portugueses] para o Brasil será, a partir de meados do século XVII, considerável. ... Em um século, a contar de 1650, os portugueses terão ocupado efetivamente, embora de forma dispersa, todo o território."

³¹ Esse aspecto será desenvolvido adiante, em *Organização militar*, pp. 97-112.

quais se destacavam as recomendações que visavam a incentivar os contratos de pesca da baleia, a exploração das minas, as experiências com o salitre descoberto, a agricultura em geral e a reconstrução de engenhos de açúcar. Como meio de impedir a redução das finanças, renovaram-se as ordens de se tomar providências a fim de beneficiar a arrecadação (através de maior rigor por parte do aparelho fiscal), evitar o contrabando e diminuir as despesas administrativas (proibindo a criação de novos empregos e o aumento dos salários). Assim, o governador-geral poderia apenas prover interinamente os officios vagos — tanto na área judicial quanto fazendária ou de defesa —, prestando contas de tais nomeações aos respectivos órgãos metropolitanos. Todas essas medidas deviam ser tomadas com a anuência do provedor-mor, funcionário real encarregado da supervisão dos negócios da Fazenda.

Na área de Justiça, como membro da Relação, o governador-geral fiscalizava a atuação dos DESEMBARGADORES desse tribunal e dos demais funcionários encarregados da administração judicial na Colônia. Além disso, por outra determinação renovada no regimento de 1677, tinha de ouvir os mais altos funcionários da administração colonial em questões não previstas pela lei. Tal medida visou não só a realização de uma política mais eficaz de controle, através da mútua fiscalização entre os próprios funcionários régios, como também sistematizou a prática de decisões colegiadas. De fato, a partir da segunda metade do século XVII, tornaram-se muito frequentes as JUNTAS GERAIS, compostas, em regra, pelo governador-geral, o provedor-mor, o ouvidor-geral e o bispo, para decisões administrativas do âmbito local.³²

Como vimos, as tendências de caráter centralizador e de reforçamento do poder metropolitano, que buscavam ampliar as bases da empresa colonizadora, marcaram as medidas político-administrativas adotadas pelo Estado português a partir de 1640. Na primeira metade do século XVIII essas tendências intensificaram-se com o impulso da atividade mineradora. Após a década de 1760, com o declínio na extração de metais, somado à redução das rendas régias em vários setores da economia colonial,³³ a tônica centralista foi ampliada e se intentou uma racionalização administrativa mais eficaz, como alternativa para viabilizar a continuidade das práticas mercantilistas na Colônia.

³² Mais à frente, os textos sobre a estrutura judicial, a fazendária e a eclesiástica retomarão esse aspecto em cada uma das respectivas áreas da administração onde ocorreu o estabelecimento das juntas gerais.

³³ Ver acima *Fundamentos da organização administrativa do Estado português*, e adiante, *Administração fazendária*, pp. 23-46 e pp. 83-95.

Entre as mais importantes medidas de caráter político-administrativo figura a transferência, em 1763, da sede do governo-geral da Bahia para o Rio de Janeiro, sendo que o deslocamento do eixo econômico à região Sul já havia ocorrido com a intensificação do ciclo minerador. Desde então, a capitania do Rio de Janeiro tornou-se o centro de gravidade dessa economia, devido não só à sua proximidade com a região mineradora, como pelo fato de ser porto comercial, imprescindível ao escoamento dos metais preciosos para Portugal e à entrada de escravos para o trabalho nas minas.³⁴ A esses fatores aliava-se outro de ordem militar: a disputa entre Portugal e Espanha pela Colônia do Sacramento fazia do Rio de Janeiro um ponto estratégico de grande importância ao suprimento das necessidades militares naquela região, visto que um apoio dessa natureza, vindo de Salvador, seria prejudicado em função da grande distância.

Contudo, a maior motivação da transferência da sede do governo colonial para o sul foi a possibilidade de se executar uma estrita vigilância sobre o então mais dinâmico pólo de exploração econômica. Ademais, o deslocamento ao Rio de Janeiro visava a centralização político-administrativa e maior rigor no controle da atividade mineradora. Nesse contexto, mais precisamente a partir da década de 1760, novos órgãos e cargos foram criados ou reaparelhados a fim de administrar com mais eficácia a declinante mineração. Tais medidas, adotadas pela política metropolitana, se fizeram notar em especial no setor fazendário.³⁵

Nessa fase, efetuou-se outra mudança administrativa: com a extinção do Estado do Maranhão, pelo alvará de 7 de julho de 1774, a Colônia voltou a ter apenas um governo, o do Estado do Brasil, com sede no Rio de Janeiro. Tal medida, como as demais, visava à maior centralização político-administrativa, posto que as diretrizes governamentais convergiam a um único centro político.

O processo gradual de extinção das capitanias hereditárias, iniciado desde meados do século XVI com a instalação da sede do governo-geral na capitania da Bahia, completou-se na fase 1750-1808. Na década de

³⁴ A capitania do Rio de Janeiro, comprada pela Coroa portuguesa em 1567, passou a ser a mais importante da região meridional da Colônia. Foi sede da divisão administrativa do Sul, entre 1572 e 1577 e novamente entre 1608 e 1612. A jurisdição de seus capitães-governadores estendeu-se em diversas ocasiões sobre as capitanias de São Vicente e Espírito Santo, próximas ao Rio de Janeiro. No século XVIII, especificamente quanto à região das minas, a sua situação administrativa era a seguinte: por carta régia de 9 de novembro de 1709 criou-se a capitania hereditária de São Vicente, sendo criada a capitania real de São Paulo e Minas do Ouro, separada do Rio de Janeiro. Através do alvará de 2 de dezembro de 1720, a Coroa separou da capitania de São Paulo a de Minas do Ouro, que recebeu o nome de Minas Gerais.

³⁵ Ver adiante Administração fazendária, pp. 83-95.

1760 a Coroa empreendeu a compra das poucas capitanias hereditárias restantes, pondo fim à escassa administração privada que ainda persistia na Colônia. Todas elas passaram, desde então, a ser governadas por funcionários régios.

A política centralista, que marcou a ação do Estado português desde meados do século XVII e se intensificou durante o século XVIII, expressou-se também em novas medidas de restrições econômicas ao comércio da Colônia. A criação de companhias privilegiadas, detentoras do monopólio da exploração e comércio de gêneros coloniais — Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão (1755) e Companhia Geral de Pernambuco e Paraíba (1759) —, cumpria, pelo lado econômico, o papel de viabilizar tais medidas restritivas.

Neste ponto, torna-se difícil acompanhar, através da análise de registros, as linhas da política portuguesa no governo colonial, durante essa fase, pois, como vimos, nenhum outro foi passado aos governadores-gerais após 1677. A fim de suprir essa lacuna, recorreremos aos comentários de dom Fernando José de Portugal e Castro, governador-geral e vice-rei do Estado do Brasil (1801-1806), sobre alguns aspectos do regimento de 1677, onde ressaltou as principais alterações ocorridas no século XVIII.³⁶ Sobre o alcance da ação do governo-geral nessa fase, observou que, apesar da carta régia de 14 de novembro de 1724, emitida ao capitão e governador da capitania do Rio de Janeiro para o cumprimento das ordens do governador-geral do Estado do Brasil, tal subordinação de fato não ocorria:

Antigamente [durante a vigência do sistema de capitanias hereditárias] o governador-geral, ou vice-rei do Estado do Brasil, governava todas as capitanias, sendo-lhe os mais governadores subordinados, provendo todos os officios de Justiça, Fazenda e Guerra, e os postos militares e de ordenanças, expedindo aquelas ordens que julgava convenientes para o bom regime e governo delas [capitanias], e que depois que entraram estas a serem governadas por governadores e capitães-generais e reputarem-se como separadas e distintas, deixaram de lhe ficar suspeitas quanto à sua economia e governo interiores, porém não naquelas coisas que respeitarem principalmente à defesa geral do Estado.³⁷

O governador-geral continuava com a atribuição de supervisionar a política administrativa. Contudo, sua atuação incidia, na prática, sobre a capitania-sede, pois no âmbito da política de centralização operada sobre a Colônia, nessa fase, a administração das capitanias encontrava-se, em sua totalidade, delegada apenas aos funcionários régios. Estes, como agen-

³⁶ Em R.F.H., vol. 2, pp. 745-871.

³⁷ R.F.H., vol. 2, p. 806.

os locais do centralismo, empreendiam os desígnios metropolitanos, sem haver o risco de os interesses da administração pública serem estorvados pela presença dos interesses privados, os quais tinham sido gradualmente submetidos através de uma série de medidas que culminaram na supressão do sistema das capitanias hereditárias.

No que toca à questão do provimento dos cargos, a prática adotada no século XVIII teve outras modalidades, ajustando-se também aos novos tempos. No essencial, a 'novidade' foi a generalização na venda de empregos ou ofícios públicos — expediente utilizado para o incremento das finanças régias — que se tentou regulamentar através de uma extensa legislação, reproduzida aqui apenas em parte, pois a sua dispersão impossibilita qualquer tentativa de sistematizá-la.

A provisão de 16 de abril de 1756,³⁸ que estabelecia diversas determinações a respeito da concessão de serventias de ofícios no Estado do Brasil, referia-se ao decreto de 18 de fevereiro de 1741, o qual estabelecia:

— as serventias dos ofícios vagos deveriam ser providas pelo sistema de donativos arrematados pela Fazenda Real;

— competia ao governador-geral e aos governadores das capitanias nomear como serventuários (em caso de morte, suspensão ou impedimento do titular) os que oferecessem o maior donativo pelo ofício;

— o serventuário só poderia tomar posse depois de depositar fiança na Provedoria da Fazenda, exceto se a serventia fosse concedida pela Coroa;

— as nomeações feitas pelos governadores-gerais valeriam pelo prazo de um ano; as executadas pelos governadores das capitanias vigorariam por apenas seis meses.

O alvará emitido em 20 de abril de 1758,³⁹ ao ditar novas normas de procedimento para as arrematações de ofícios de Justiça e Fazenda, deixou transparecer os inconvenientes que decorriam da sua venda por prazos curtos, como determinara o decreto de 1741. Nesse sentido, recomendava que os ofícios de Justiça fossem providos por 'via de concurso' ou por venda aos que oferecessem a maior quantia e sem prazo determinado.⁴⁰ Por sua vez, os ofícios de Fazenda 'mais rentáveis'⁴¹ seriam

³⁸ Arquivo Nacional, códice 952, vol. 38, f. 254.

³⁹ Arquivo Nacional, códice 539, vol. 3, f. 136.

⁴⁰ Os ofícios do Tribunal da Relação do Rio de Janeiro, criado em 1751, continuaram a ser providos pelo vice-rei e governador, não se constituindo, portanto, em objeto de arrematação nas juntas de Fazenda. Ver, sobre esse aspecto, R.F.A., vol. 2, p. 757.

⁴¹ Essa expressão é uma inferência nossa. O texto do alvará os denomina "ofícios que devem prestar contas".

arrematados pelo prazo de três anos e os demais providos na mesma forma que os de Justiça, mas na dependência de confirmação régia. É interessante observar a justificativa para a introdução dessas novas modalidades: tinham o objetivo de evitar a 'negociação mercantil' gerada pela prática da venda de ofícios, pois havia pessoas na Corte que arrematavam as serventias por baixo preço e as vendiam por muito mais no Estado do Brasil.⁴²

A ordem régia de 6 de novembro de 1782⁴³ determinou a feitura da relação de todos os ofícios providos na capitania da Bahia por divisão de classes, conforme a seguinte ordem:

— 1ª classe: ofícios de propriedade por compra. Como tal, o proprietário não pagava donativos;

— 2ª classe: ofícios arrematados por donativos trienais ou que contribuissem para a Fazenda Real com a terça parte dos seus rendimentos;

— 3ª classe: ofícios de propriedade por sucessão, sem compra;

— 4ª classe: ofícios de propriedade sem ônus de donativos ou terças partes. Nestes se incluem tanto os que recebiam ofícios por graça ou remuneração a serviços prestados à Coroa, como os que, por terem tão baixos rendimentos, ficavam isentos de contribuição.

As reiteradas ordens expedidas de Portugal para normalizar o provimento de ofícios na Colônia, durante o século XVIII, sugerem que a desorganização e as irregularidades no cumprimento de tais determinações na administração colonial fossem tão freqüentes a ponto de configurar uma regra geral. Segundo os comentários de dom Fernando José de Portugal, já mencionados, o provimento dos ofícios passou a ser feito, a partir do decreto de 20 de outubro de 1798, pelas juntas de Fazenda das capitanias, as quais realizavam leilões para a arrematação das serventias, posteriormente assinadas pelos seus respectivos governadores. As propriedades de ofícios e serventias vitalícias eram reservadas à Coroa e expedidas por decretos ou cartas, através dos órgãos metropolitanos competentes.⁴⁴ O pagamento dos funcionários civis, eclesiásticos e militares também passou à competência das juntas, pois estas eram encarregadas desde 1760 de administrar e arrecadar todas as rendas régias auferidas.⁴⁵

A transformação da Colônia, a partir de 1808, em sede da monarquia portuguesa e portanto centro do império colonial trouxe, entre outras

⁴² Arquivo Nacional, códice 539, vol. 3, f. 136.

⁴³ Arquivo Nacional, códice 539, vol. 3, f. 106.

⁴⁴ R.F.A., vol. 2, pp. 855-856. Sobre o provimento dos postos militares, ver adiante Organização militar, pp. 97-112.

⁴⁵ Ver adiante Administração fazendária, pp. 83-95.

conseqüências, alterações na sua estrutura administrativa. Até então diretamente submetida a Lisboa, dela passaram a ser enviadas as ordens para todos os lugares onde persistia a dominação lusa. Contudo, apesar dessa nova realidade, a Coroa apenas executou os ajustes indispensáveis ao funcionamento da sua máquina administrativa na região. De fato, o que ocorreu foi o mero transplante dos órgãos metropolitanos para o Brasil e a permanência, em Portugal, de alguns organismos administrativos, mas com as suas funções bastante reduzidas.

Administração nas capitanias

A administração metropolitana, no espaço colonial, não se esgotava no sistema de governo-geral. Uma outra instância, a capitania, reproduzia em escala menor esse sistema, localizado inicialmente na Bahia e mais tarde no Rio de Janeiro. Assim, nas capitanias, delegava-se a supervisão geral dos negócios régios aos CAPITÃES-GOVERNADORES, auxiliados, como na instância do governo-geral, por uma gama de funcionários responsáveis por diversos ramos da administração. O PROVEDOR, réplica local do provedor-mor, era o encarregado da fiscalização, arrecadação e demais atividades atinentes ao setor fazendário. Vários outros oficiais menores o auxiliavam nessas funções. Na área judicial, o OUVIDOR era o principal agente incumbido da aplicação da lei e, como na administração central, vários funcionários de menor graduação o secundavam em suas competências judiciais. A defesa das capitanias era encargo dos capitães-governadores, que dividiam essa atribuição com os ALCAIDES-MORES e os CAPITÃES-MORES DE ORDENANÇA.⁴⁶

Do ponto de vista jurídico, essa rede de funcionários era um prolongamento da administração metropolitana na Colônia e estava hierarquicamente subordinada à instância mais importante, o governo-geral. Assim, o alcance da administração das capitanias, como a do governo-geral, era bastante reduzido. Os seus governadores, além dos principais funcionários das áreas judicial e fazendária, estavam geograficamente concentrados no principal centro de cada uma delas. Como veremos, decorre daí a importância das câmaras municipais, cuja autonomia foi adquirida durante longa fase do período colonial, graças às dificuldades práticas em disseminar aquela ordem administrativa por todo o território. É possível que o esquema geral da administração aqui esboçado tenha adquirido contornos mais nítidos e complexos nas capitanias de maior desen-

⁴⁶ O posto de capitão-mor das Ordenanças só foi criado em 1570. O texto Organização militar, adiante, tratará esse tema com maiores detalhes.

volvimento, como centros de alguma importante atividade mercantil. Vejamos então, em suas linhas mais gerais, a evolução do sistema administrativo nas capitanias ao longo da etapa colonial.

O estabelecimento do governo-geral em 1548 não redundou na abolição imediata da administração particular, colocada nas mãos dos capitães-mores donatários, devido às concessões feitas pela Coroa no início do processo colonizador. A administração metropolitana na Colônia, sob a responsabilidade imediata dos funcionários régios a partir de 1548, reduziu gradualmente a ampla jurisdição concedida aos donatários pelos forais e cartas de doação. Esta medida, bem como a política de compra das capitanias hereditárias,⁴⁷ bastante lentas, permearam a legislação até finais da década de 1760, quando se extinguíram os últimos vestígios do sistema das donatarias.⁴⁸ Até então haviam convivido governadores-gerais, capitães-mores donatários e simplesmente governadores, estes nas capitanias reais.

Os CAPITÃES-MORES DONATÁRIOS permaneceram, mesmo com a instalação do governo-geral, com amplas competências administrativas e militares, pelo menos nas capitanias mais importantes. Na esfera judicial, apesar da redução de suas atribuições, provocada pela criação do cargo de ouvidor-geral em 1548 e pelo posterior estabelecimento da Relação do Estado do Brasil, mantiveram alçada no Crime e no Cível, bem como o poder de nomear seus próprios ouvidores.

É grande a dificuldade em acompanhar a evolução das linhas básicas do governo das capitanias através dos regimentos baixados aos seus governadores. Dado o caráter privado que dominou na administração de algumas capitanias até meados do século XVIII, a legislação elaborada foi, na maioria das vezes, específica para cada uma, o que inviabilizou a sistematização a partir de seus aspectos mais gerais. A síntese de seu desenvolvimento, portanto, limita-se à tentativa de reconstruí-lo através do exame dos regimentos destinados aos governadores-gerais.

A maioria desses regimentos, inclusive o de 1548, enfatizou a necessidade de resguardar a jurisdição dos donatários, determinando, porém, que fosse exercida rigorosa fiscalização para evitar o aumento de seus

⁴⁷ As datas de compra dessas capitanias ao longo do período colonial acham-se assinaladas na cronologia político-administrativa, pp. 413-438.

⁴⁸ Desde a carta régia de 1556, destinada ao governador-geral Mem de Sá, certos direitos dos donatários vinham sendo derogados. Suspendeu-se, por exemplo, a anterior proibição de entrada, na jurisdição dos donatários, de quaisquer funcionários judiciais que não os nomeados pelo próprio dono da capitania. A partir de então, o governador-geral passou a ter poderes de fiscalização sobre a prática da lei nas capitanias. Para maior aprofundamento nessa questão, ver adiante Estrutura judicial, pp. 73-82.

poderes e privilégios. As regras da convivência entre a administração régia e a privada foram sempre cuidadosamente prescritas e variaram, como no geral a toda aquela administração, de acordo com a maior ou menor intensidade do interesse metropolitano pelo seu domínio. Para as capitanias da Coroa, reiteraram-se as atribuições dos governadores-gerais de fiscalizar os funcionários régios das capitanias e, portanto, seus governadores. A intensidade no exercício dessa fiscalização ampliou-se aos poucos, notadamente a partir dos regimentos baixados na fase 1640-1750.

O único regimento geral para os capitães-mores localizado nos repertórios consultados, foi o de 1º de outubro de 1663, baixado pelo então governador-geral do Estado do Brasil.⁴⁹ Optamos por comentá-lo aqui, apesar das diversas imprecisões que contém, por ter marcado um momento importante na tendência de limitar a jurisdição e os poderes dos capitães-mores e, em conseqüência, reforçar o poder do governo-geral. Segundo ele, os capitães, quer os nomeados por patente régia, quer os donatários, tinham de subordinar-se diretamente ao governador-geral do Estado do Brasil, firmando um claro propósito de centralização. O governo-geral deveria ser comunicado em caso de vacância de ofícios de Justiça e Fazenda. Os cargos seriam providos apenas interinamente (dois meses nas capitanias situadas do Espírito Santo para o Norte e seis meses partindo-se dessa capitania para o Sul), o que retirava dos capitães um poder significativo, além de colocá-los sob controle imediato do poder central na Colônia. Ficava-lhes vedada a demissão de funcionários, cabendo apenas adverti-los e comunicar ao governador-geral os casos de reincidência, para que este tomasse as devidas providências. Nas capitanias reais era-lhes proibida a doação de sesmarias e qualquer jurisdição em matéria de administração fazendária.

Eram claras as intenções do governo-geral em impor sua autoridade sobre a administração das capitanias. Contudo, a dimensão do território e as pressões de alguns donatários impediam que se consolidassem os propósitos centralizadores. A capitania de Pernambuco, por exemplo, resistiu a essa tentativa de limitação de poderes e, graças a injunções junto à Coroa, por regimento especial de agosto de 1670, não só os readquiriu como os ampliou: passou a ter autonomia em relação ao governo-geral, pois receberia, a partir de então, ordens diretas do Conselho Ultramarino e só a ele deveria prestar contas de sua administração.⁵⁰

⁴⁹ Ver a relação sistemática de cargos e órgãos, na fase 1640-1750, Governo/Capitania, pp. 243-244.

⁵⁰ Ver Eulália Lahmeyer Lobo, *Administração colonial luso-espanhola na América*, p. 294.

A resistência dos capitães donatários e a ambigüidade da política da Coroa, a qual muitas vezes cedia às pressões dos interesses privados, inviabilizavam os esforços centralizadores por parte do governo-geral, contradições que só podem ser explicadas pela necessidade de intensificação do povoamento de certas partes do território e pela falta de recursos do Estado português para empreender a compra das capitanias hereditárias. Tais imposições forçavam o dúbio movimento de, por um lado, fazer concessões aos particulares e, por outro, manter as linhas da tendência centralizadora. Um exemplo singular dessa incoerência está nas determinações do já mencionado regimento de 1677, baixado ao governador-geral Roque da Costa Barreto: ao mesmo tempo que ordenava a subordinação dos capitães-mores de Pernambuco e Rio de Janeiro, permitia a livre correspondência entre as capitanias e o rei.⁵¹

No século XVIII, especialmente a partir da sua segunda metade, os capitães-mores donatários já não mais existiam. Com isto, os GOVERNADORES DE CAPITANIAS, funcionários régios com delegações político-administrativas, teriam um papel de relevo na execução da política centralista deliberada pelo Estado português.

Como vimos, às dificuldades de estender as bases da administração metropolitana a todos os recantos do imenso espaço colonial conjugava-se o problema da 'refração' dessa ordem administrativa, que, pela ânsia do controle, fiscalização e vigilância, atropelava as instâncias intermediárias, impedindo, na prática, a manutenção dos vínculos hierárquicos legalmente estabelecidos.

Administração municipal

Menor divisão administrativa da Colônia, o município ou termo, era dirigido por um órgão colegiado, a CÂMARA MUNICIPAL, com funções político-administrativas, judiciais, fazendárias e de polícia. Dentre as várias instituições portuguesas transplantadas para estes lados do ultramar, a municipalidade colonial regia-se pelas mesmas leis metropolitanas — as Ordenações —, que regulamentaram legalmente os concelhos em seu funcionamento no Reino. Por esse motivo, utilizamos as Ordenações filipinas (1603) como referência legal básica da estrutura e funcionamento das câmaras municipais durante o período colonial.⁵²

⁵¹ Ver a relação sistemática de cargos e órgãos, na fase 1640-1750, Governo/Estado do Brasil, pp. 233-238.

⁵² As Ordenações filipinas foram uma recompilação sistematizada da legislação portuguesa anterior a 1603: as Ordenações afonsinas, vigentes a partir de 1446, e as manuelinas, que vigoraram de 1521 até a publicação daquelas em 1603.

Além dessas leis, outras de caráter mais específico teriam sido elaboradas com o objetivo de dar fundamento legal à organização da municipalidade no Brasil Colônia. Contudo não serão tratadas aqui, dado que o propósito de nosso trabalho resume-se a sistematizar a legislação de caráter mais amplo, que fixou as competências gerais das câmaras e estabeleceu o sistema de eleições de seus oficiais.⁵³

Com São Vicente, primeira vila criada na Colônia, em 1532, se organizariam as bases iniciais do governo e da administração local. Neste primeiro momento, a fundação de vilas nascia da delegação de poderes feita pela Coroa aos donatários, através dos forais e cartas de doação, os quais, como vimos, regularam certos aspectos da administração colonial no início do processo colonizador, incluindo-se a regulamentação das municipalidades. Apenas nos locais com o estatuto de vila poderiam instalar-se câmaras municipais, sendo que algumas receberam o título honorífico de 'Senado da Câmara'. Tal título, porém, não as diferenciou quanto às suas atribuições e competências administrativas.

As câmaras eram formadas através de processo eleitoral, de que participavam, como eleitores e candidatos aos cargos, apenas os 'homens bons' da localidade.⁵⁴ As eleições efetuavam-se a cada três anos e nelas eram escolhidos os que, durante um ano, alternadamente, serviriam nos cargos de juízes ordinários, vereadores, procuradores, tesoureiros e juiz dos Órfãos, este último em apenas alguns municípios.⁵⁵

Até a última década do século XVII, o principal cargo da Câmara era o de JUIZ ORDINÁRIO, constituído em número de dois, sendo que um deles acumulava a função de presidente da Câmara. Competia-lhes, além da aplicação da lei na instância do município (apesar de sua alçada ser reduzida, pois cabia recurso ao ouvidor de capitania de grande parte das

⁵³ Para maior riqueza de informações sobre os municípios no Brasil colonial e o acompanhamento dessa legislação, ver os comentários de Cândido Mendes de Almeida (E.), *Código filipino ou Ordenações e leis do Reino de Portugal*, Varnhagen, H.G.B., vol. 1, t. 1, pp. 153-155, Cortines Laxe, *Regimento das câmaras municipais ou Lei de 1.º de outubro de 1828*, Edmundo Zenha, *O município no Brasil (1532-1700)*, e Carvalho Mourão, 'Os municípios, sua importância política no Brasil colonial e no Brasil Reino'.

⁵⁴ Segundo a provisão de 8 de maio de 1705, não eram considerados aptos para participar do processo eleitoral, nem como eleitores nem como candidatos, os "mecânicos operários, degredados, judeus e outros que pertenciam à classe dos péões": em Cortines Laxe, op. cit., p. 19.

⁵⁵ Os cargos trienais de juízes de Órfãos, separados dos juízes ordinários, foram criados no Brasil Colônia pelo alvará de 2 de maio de 1731. Cf. Cândido Mendes de Almeida, op. cit., p. 206, n.º 4. Ver na relação sistemática de cargos e órgãos, p. 263, as observações sobre o seu estabelecimento. Maiores informações sobre o sistema de eleições para as câmaras municipais em Cândido Mendes de Almeida, op. cit., pp. 153-157, e Edmundo Zenha, op. cit., pp. 78-88.

causas julgadas),⁵⁶ a fiscalização dos demais funcionários municipais, como os almotacés, quadrilheiros, meirinhos, alcaides-pequenos, tabeliães, escrivães e outros. Os vereadores, por sua vez, tinham as funções de determinar os impostos, fiscalizar os oficiais da municipalidade e a aplicação da lei pelos juízes ordinários. Além dessas, eram-lhes destinadas as competências de caráter normativo das câmaras, modernamente conhecidas como 'legislativas': fazer as posturas e os editais.

Ao PROCURADOR cabia cuidar dos bens da municipalidade, sendo auxiliado pelo TESOUREIRO, oficial encarregado da arrecadação das rendas locais. A cada ano, as contas deveriam ser submetidas ao controle do provedor de capitania, o qual poderia rejeitá-las, obrigando os vereadores a restituírem à Câmara o que considerasse dispêndio ilegal. É interessante observar que, das rendas municipais, apenas dois terços pertenciam à Câmara, sendo o restante destinado, obrigatoriamente, à defesa e segurança das vilas.

Dentre as competências das câmaras estava também a de eleger os capitães-mores das Ordenanças (com a necessária presença do ouvidor ou provedor da capitania), seus sargentos-mores e outros postos dessa força auxiliar.⁵⁷ Nomeava ainda os ALMOTACÉS, encarregados de fiscalizar o abastecimento de gêneros e as obras da municipalidade.

Além dos mais importantes oficiais, serviam na Câmara diversos funcionários nomeados por ela ou diretamente providos pelo rei, pelo governador-geral ou pelos capitães donatários.⁵⁸ Tinham a função de auxiliar os oficiais superiores nas diversas atribuições atinentes às câmaras: administrar os bens da municipalidade, aplicar a lei na instância do município, fazer o policiamento, cobrar as multas e arrecadar as rendas locais, entre outras. Sem contar com a idéia moderna de separação de poderes, as competências das câmaras eram as mais variadas e nem sempre havia uma nítida distinção entre as de caráter essencialmente administrativo das de natureza judicial ou mesmo política.

No Brasil colonial as câmaras tiveram uma prática diferente, em muitos aspectos, da determinada pelas Ordenações. A realidade que aqui se impunha, bem distinta do Reino, sem dúvida levou a adaptações, muitas vezes calcadas nos padrões costumeiros locais, que contribuíram para marcar essa diversidade. Assim, por exemplo, o cargo de PROCURADOR na Colônia revestiu-se, ao contrário do preconizado pelas Ordenações, de grande importância, pois "os direitos do indivíduo colonial tiveram

⁵⁶ Ver adiante Estrutura judicial, pp. 73-82.

⁵⁷ Ver adiante Organização militar, pp. 97-112.

⁵⁸ O critério de nomeação desses funcionários encontra-se na relação sistemática de cargos e órgãos, pp. 125-406.

nele seu advogado nato, um defensor na maior parte das vezes corajoso e tenaz. Dificilmente poderá o historiador encaixar estas funções nos acanhados parágrafos das Ordenações".⁵⁹ A própria qualificação de 'homem bom' diferia bastante de Portugal para o Estado do Brasil: as Ordenações vetavam a inclusão nessa categoria dos que exercessem ofícios mecânicos; na Colônia, porém, o exercício de tais atividades não era impedimento à participação nos mais importantes cargos da administração municipal.⁶⁰

Quanto à inserção das câmaras municipais nos quadros mais amplos da administração colonial, é necessário observar que, como na lógica geral dos diversos movimentos assumidos na Colônia pela ordem administrativa metropolitana, a escala de poder e de autonomia que o governo municipal adquiriu em relação ao centro decisório variou ao longo do tempo em decorrência dos distintos graus de interesse demonstrado pela Coroa quanto ao seu empreendimento ultramarino. É possível que nas vilas mais distantes da sede do governo-geral e com reduzida importância do ponto de vista mercantil a Câmara tenha conhecido um teor maior de autonomia.

Na mesma linha da política centralizadora, verificada, como vimos, a partir de meados do século XVII, a municipalidade teve reduzidos os seus poderes, com a introdução do JUIZ DE FORA, agente direto do rei e, desde 1696, presidente das câmaras municipais. Esta foi a mais clara tentativa de garantir o fortalecimento do poder central, visto que retirava da comunidade local o direito de escolha de um dos seus membros, o JUIZ ORDINÁRIO, para dirigir o governo local. Tal tendência ao esvaziamento do poder das câmaras, estabelecido a partir de então, certamente reforçou suas competências de natureza administrativa, em detrimento das suas funções políticas.⁶¹

⁵⁹ Edmundo Zenha, *O município no Brasil (1532-1700)*, pp. 64-65. Sobre a mesma questão, afirma Brasil Bandechi, *O município no Brasil e sua função política*, p. 27, que "os vereadores e mais oficiais da Câmara de São Paulo tinham que resolver casos estribando-se nos usos e costumes, pois, só em 1587, houve duas reclamações no Concelho porque este não possuía as Ordenações do Reino, sem as quais, evidentemente, não podiam conhecer a lei tal como era".

⁶⁰ Cf. Edmundo Zenha, op. cit., pp. 88-98.

⁶¹ Caio Prado Júnior é um dos que acreditam nos amplos poderes que as câmaras municipais detiveram até meados do século XVII. Em *Formação do Brasil contemporâneo*, p. 318, considera que, a partir de então, passaram a agir "como verdadeiros órgãos locais da administração geral". Mais radical em seu ponto de vista, Raimundo Faoro, em *Os donos do poder*, vol. 1, p. 187, comenta que "as câmaras nunca passaram de corporações administrativas, sem a fantasiosa prerrogativa de colaborar na vontade política colonial. A lei de organização municipal de 1.º de outubro de 1828, ao assegurar a tutela do governo provincial e geral sobre as câmaras, fixando-lhes o caráter puramente administrativo, reconheceu uma realidade tradicional, apesar do renascimento primaveril nos dias da Independência".