

Administração

Para se compreender a administração colonial é preciso antes de mais nada desfazer-se de muitas noções que já se tornaram em nossos dias verdadeiros prejuízos, mas que no momento que ora nos ocupa começavam apenas a fazer caminho nas idéias contemporâneas e nos sistemas jurídicos em vigor; e em particular, ignorava-as por completo a administração portuguesa. Assim a de "funções" ou "poderes" do Estado, separados e substancialmente distintos — legislativo, executivo, judiciário; assim também esferas paralelas e diferentes das atividades estatais: geral, provincial, local. Ainda, finalmente, uma diferenciação, no indivíduo, de dois planos distintos, de origem diferente e regulados diversamente: o das suas relações externas e jurídicas, que cabem no Direito, e o do seu foro íntimo — a crença religiosa com seu complexo de práticas e normas a que ela obriga: o código moral e sacramental —, regulado pela Religião. A divisão do Homem, como dizia Lacerda de Almeida, em dois seres distintos, o cidadão na República e o fiel na Igreja"(1). Todas estas noções se consideram hoje "princípios científicos", o que quer dizer, dados absolutos, universais. Rejeitá-los na prática, na regulamentação jurídica de uma sociedade, naquilo que se chamou *direito positivo*, constitui perante a "ciência jurídica" moderna, um "erro"; da mesma natureza e tão grave como seria o do arquiteto que planejasse uma construção sem atenção às leis da gravidade. Mas o fato é que não era assim entendido então, naquela monarquia portuguesa do séc. XVIII de que fazíamos parte. Considere-se isto hoje um "erro", fruto da ignorância ou do atraso, como dirá o progressismo; ou, como julgo pessoalmente mais verdadeiro, um certo "momento histórico", não é meu objetivo discutir aqui

(1) *A Igreja e o Estado*, 29. Lacerda de Almeida naturalmente combate esta distinção, como crente que é, mas no terreno teórico, que não é aquele em que me coloco aqui; e que aliás não interessa. Cito apenas a passagem para frisar duas concepções diferentes, ambas tão acertadas uma como a outra, porque são fatos históricos e não dados absolutos, e que interessa trazer para aqui porque, com as idéias hoje em vigor, a administração colonial, em muitos de seus aspectos, se torna incompreensível sem a devida distinção entre elas.

este ponto. O que interessa é que no momento que nos ocupa, a administração portuguesa, e com ela a da colônia, orientava-se ix>r princípios diversos, em que aquelas noções citadas não têm lugar. O Estado aparece como unidade inteiriça que funciona num todo único, e abrange o indivíduo, conjuntamente, em todos seus aspectos e manifestações. Há, está claro, uma divisão de trabalho, pois os mesmos órgãos e pessoas representantes do listado não poderiam desenvolver sua atividade, simultaneamente, em todos os terrenos; e nem convinha aumentar excessivamente O poder de cada qual. Expressão integral deste poder, e síntese completa do Estado, só o rei; das delegações que necessariamente faz do seu poder, nasce a divisão das funções. Mas uma tal divisão c mais formal que funcional; corresponde antes a uma necessidade prática que a uma distinção que estivesse na essência das coisas, na natureza específica das funções estatais. A própria divisão marcada, nítida e absoluta, entre um direito *publico*, que diz respeito às relações coletivas, e *privado*, às individuais, distinção fundamental em que assenta toda estrutura do nosso direito moderno, deve ser entendida então, e entre nós, de uma forma bem diversa da dos nossos dias.

Não é possível aventurar-me aqui no desenvolvimento teórico destas questões, pois seria isto entrar para o terreno de uma filosofia histórica do direito que nos levaria longe, exigindo tratamento à parte e alheio ao nosso assunto. Se fiz a observação acima, observação apenas e não afirmação de princípios, foi unicamente para definir a posição que devemos tomar ao abordar a análise histórica, e puramente histórica, como é esta aqui, da administração colonial; preparar o espírito do leitor, mais dado a noções de que precisamos aqui fazer *tábua-rasa*; e para adotar um ponto de partida que facilite a análise que segue, e que é unicamente a noção ampla e geral em que efetivamente assenta e em que se entrosa a administração colonial: a da *monarquia portuguesa*, organismo imenso que vai do rei e sua cabeça, chefe, pai, representante de Deus na terra, supremo dispensador de todas as graças e regulador nato de todas as atividades, mais que isto, de todas as "expressões" pessoais e individuais de seus súditos e vassalos, até o ultimo destes, mas ainda assim com seu papel e sua função, modestos embora, mas afetivos e reconhecidos no conjunto do organismo político da monarquia. Despidos assim de todas as outras noções que são para nós de data recente que a do período ora em vista, não correm o risco de anacronismos berrantes, tão frequentes nesta matéria e que tanto a obscurecem.

Ainda há uma coisa que devemos manter presente. É que a administração colonial nada ou muito pouco apresenta daquela uniformidade e simetria que estamos hoje habituados a ver nas

administrações contemporâneas. Isto é, funções bem discriminadas, competências bem definidas, disposição ordenada, segundo o princípio uniforme de hierarquia e simetria, dos diferentes órgãos administrativos. Não existem, ou existem muito poucas normas gerais que no direito público da monarquia portuguesa regulassem de uma forma completa e definitiva, à feição moderna, atribuições e competência, a estrutura da administração e de seus vários departamentos. Percorra-se a legislação administrativa da colônia: encontrar-se-á um amontoado que nos parecerá inteiramente desconexo, de determinações particulares e casuísticas, de regras que se acrescentam umas às outras sem obedecerem a plano algum de conjunto. Um cipal em que nosso entendimento jurídico moderno, habituado à clareza e nitidez de princípios gerais, de que decorrem com uma lógica "aristotélica" todas as regras especiais e aplicações concretas com um rigor absoluto, se confunde e se perde. Depois das Ordenações, as últimas, as *jilipinas* de 1643, e que formam a base da legislação portuguesa, decorreram, até o momento que nos ocupa, século e meio de cartas de lei, alvarás, cartas e provisões regias, ordens, acórdãos, assentos e que mais, formando tudo o conjunto embaralhado e copioso da chamada *legislação extravagante*. Mas nem mesmo a legislação anterior às Ordenações foi por elas toda revogada; em particular naquilo que diz respeito a administração colonial, o direito das Ordenações é omissivo, e continuaram em vigor depois delas e até a Independência (e quantas mesmo até mais tarde?), disposições inclusive do primeiro século da colonização. E as próprias Ordenações, embora formem código, estão muito longe daquela generalidade, lógica, método e precisão dos nossos códigos modernos. É todo este caos imenso de leis que constitui o direito administrativo da colônia. Orientar-nos nele e tarefa árdua. Órgãos e funções que existem num lugar, faltam noutros, ou neles aparecem sob forma e designação diferentes; os delegados do poder recebem muitas vezes instruções especiais, incluídas em simples correspondência epistolar, que fazem lei e freqüentemente estabelecem normas originais, distribuição de funções e competências diferentes da anteriormente em vigor. Quando se cria um novo órgão ou função, a lei não cogita nunca de entrosá-los harmonicamente no que já se acha estabelecido: regula minuciosamente e casuisticamente a matéria presente, tendo em vista unicamente as necessidades imediatas. Mesmo quando um destes órgãos ou funções, ou coisa semelhante, já se encontra noutro lugar, a nova regulamentação não se preocupa com isto, e estabelece novas e especiais determinações. E tudo isto com a prática de acrescentar o revigoramento, de um modo geral, de todas as ordens anteriores, ou apelar para "o que se pratica no Reino", como é

Freqüente, gera uma confusão tão inextricável que os próprios contemporâneos mais versados em leis nunca sabiam ao certo em que pé se achavam. Como resultado, as leis não só eram uniformemente aplicadas no tempo e no espaço, como freqüentemente se desprezavam inteiramente, havendo sempre, caso fosse necessário, um ou outro motivo justificado para a desobediência. E daí, a relação que encontramos entre aquilo que vemos nos textos legais e o que efetivamente se pratica é muitas vezes remota e vaga, se não redondamente contraditória. Sendo assim, e como é esta prática que mais nos interessa aqui, e não a teoria, temos que recorrer com a maior cautela aqueles textos legais, e procurar com preferência outras fontes para fixarmos a vida administrativa da colônia, tal como realmente ela se apresentava. Para isto, infelizmente, estamos ainda mal aparelhados. Se é verdade que já possuímos regular cópia de documentos oficiais publicados, eles o foram apenas em poucas circunscrições do país: Rio de Janeiro, São Paulo; muito menos em Minas Gerais, na Bahia, Pernambuco; quase nada nas outras. E dado o sistema assimétrico da administração colonial, ficamos, mesmo com o conhecimento daquelas fontes, numa grande incerteza do resto, e portanto do conjunto.

Por todas estas razões, devemos abordar a análise da administração colonial com o espírito preparado para toda sorte de incongruências. E sobretudo, não procurar nela esta ordem e harmonia arquitetônica das instituições que observamos na administração moderna, e que em vão se tentará projetar num passado caótico por natureza. De um modo geral, pode-se, afirmar que a administração portuguesa estendeu ao Brasil sua organização e seu sistema, e não criou nada de original para a colônia. As "donatárias" o foram; mas os donatários desapareceram cedo, substituídos pelos governadores e capitães-generais. As funções destes ainda guardarão um cunho próprio e característico, inexistente em Portugal. Mas elas confirmam, menos que invalidam, a observação da falta de originalidade da metrópole no organizar administrativamente a colônia, a inexistência por ela demonstrada em criar órgãos diferentes e adaptados a condições peculiares que não se encontravam no Reino. O "governador" é uma figura híbrida, em que se reuniram as Funções do "Governador das armas" das províncias metropolitanas; um pouco das de outros órgãos, como do "Governador da fustiga", do próprio rei. Contudo, nunca se caracterizou nitidamente, e sua competência e jurisdição variaram sempre com o tempo, de um governador para outro, de uma para outra capitania; variaram sobretudo em função da personalidade, caráter e tendências dos indivíduos revestidos do cargo. E como o único modelo mais aproximado que se tinha

dele no Reino era o do citado governador *ãas armas*, ele sempre foi, acima de tudo, militar, com prejuízo considerável para o bom funcionamento da administração colonial.

Afora isto, as inovações são insignificantes e não alteram o sistema e caráter da administração que será na colônia um símile perfeito da do Reino. O que se encontrará de diferente se deverá mais às condições particulares, tão profundamente diversas das da metrópole, a que tal organização administrativa teve de se ajustar; ajustamento que se processará de "fato", e não regulado por normas legais; espontâneo e forçado pelas circunstâncias; ditado quase sempre pelo arbítrio das autoridades coloniais. Originalidade deliberada, compreensão das diferenças e capacidade para concretizá-la em normas adaptadas às necessidades peculiares da colônia, isto a metrópole raramente fez, e nunca de uma forma sistemática e geral. E só no regime fiscal, quando se tratava de tributos e a melhor forma de arrecadá-los, que a administração portuguesa procurava sair um pouco da sua rotina. Mas ainda aí, que falta de imaginação! A história acidentada da cobrança dos quintos está aí para comprová-lo. Mas à parte isto, praticamente todas as instituições que vamos encontrar no Brasil não são mais que repetição pura e simples das similares metropolitanas. Nos melhores casos, nos de maior originalidade, não passam de plágios ou arremedos muito mal disfarçados. Poderíamos multiplicar os exemplos neste sentido: seria aliás mais fácil e sumário enumerar as criações propriamente originais(2). Mas para não alongar demasiado o assunto, lembremos aqui apenas o caso mais flagrante, e de todos talvez' o de efeitos mais nefastos daquela norma de copiar servilmente aqui sistemas do Reino. Foi o de centralizar o poder e concentrar as autoridades; reuni-las todas nas capitais e sedes, deixando o resto do território praticamente desgobernado e a centenas de léguas muitas vezes da autoridade mais próxima. Naturalmente a extensão do país, a dispersão do povoamento, a deficiência de recursos tornavam difícil a solução do problema de fazer chegar a administração, numa forma eficiente, a todos os recantos de tão vasto território. Mas em vez de obviar aqueles inconvenientes com uma dispersão máxima de agentes, a administração metropolitana, repetindo fielmente o que se praticava no minúsculo Reino, deixava-as todas, ou a maior parte delas, nos centros principais onde sua ação se

(2) Foi somente a administração de Pombal que procurou criar na colônia alguma coisa de novo. Sua intenção em todo caso era esta. Se fracassou na maior parte dos casos, é que não contava com outra coisa que a rotina e incapacidade da burocracia portuguesa, contra a qual nada pôde fazer.

tomava quase inútil pela distância em que ficavam de seus adml
idos. Veja-se pór exemplo o que se dá com as Relações do
Rio de Janeiro e da Bahia, que contava cada qual para mais de
30 pessoas, entre desembargadores e funcionários, todos larga-
mente remunerados, enquanto na maior parte da colônia a admi-
nistração e justiça não tinham autoridade alguma presente ou
icessível, ou então se entregavam, nos melhores casos, à incom-
p tenda e ignorância de leigos como eram os juizes *ordinários*,
simples cidadãos escolhidos por eleição popular e que serviam
gratuitamente. Coisa semelhante se repete na divisão territorial
nministrativa. É nas vilas, sedes dos termos e das comarcas, que
ie concentram as autoridades: ouvidores, juizes, câmaras e as
demais. Era este o modelo do Reino, e ninguém pensou em modi-
IK á-lo. Ou se tratava de uma vila, então todas aquelas autoridades
deviam estar presentes, ou não era vila, e não tinha nada. Assistimos
por isso aos dois extremos igualmente absurdos e altamente pre-
[udiciais: vilas com termos imensos, de território inacessível, na
sua maior parte, aos agentes da administração concentrados na
Sede; e vilas apenas nominais, em que nem havia gente suficiente
<• capaz para preencher o número, elevado demais para elas, de
cargos públicos(3). Entre estes extremos não havia meio termo.
<)>liviou-se em parte ao mal de jurisdições em territórios imensos
com a prática das *correições e visitasões*, isto é, espécie de excur-
sões administrativas em que as autoridades percorriam as suas
jurisdições; mas isto que, dado aquele sistema de concentração
deveria ser qualquer coisa de permanente, constituía aconteci-
mento excepcional, e só as autoridades mais dirigentes o pratica-
vam com alguma assiduidade. Mas mesmo quando é este o caso,
aquelas excursões administrativas não tinham a maior parte da uti-
lidade que poderiam ter, dadas as circunstâncias em que se reali-
zavam; e isto porque, sempre de acordo com as similares do Rei-
no, seu objetivo era mais de fiscalização, supervisão geral ou audi-
ência de recursos; e na verdade muito menos havia que fiscalizar,
Miperver ou tomar conhecimento de recursos, que agir e adminis-
trar efetiva e diretamente.

Mas deixemos estas críticas à administração colonial, que re-
servo para analisar em conjunto mais adiante, para nos ocuparmos
propriamente com a organização da colônia. O Brasil não constitui
para os efeitos da administração metropolitana, uma unidade. O
que havia nesta banda do oceano, aos olhos dela, eram várias

(3) Isto se verificou particularmente com relação às antigas aldeias
de índios, elevadas a vilas, pela lei de 6 de junho de 1755. Em poucas
delas a Câmara e demais órgãos administrativos puderam se organizar e
luncionar normalmente.

colônias ou províncias, até mesmo "países", se dizia às vezes, que, sob o nome oficial de *Capitanias*, se integravam no conjunto da monarquia portuguesa, e a constituíam de parceria com as demais partes dela: as províncias do Reino de Portugal e as do de Algarve, os estabelecimentos da África e do Oriente. A monarquia forma um complexo heterogêneo de reinos, estados, províncias européias e ultramarinas, capitanias e outras circunscrições sem título certo, qualquer coisa de semelhante ao Império Britânico de nossos dias. O que hoje designamos por Brasil, reunia um grupo daquelas circunscrições; e só assim, para os efeitos da análise da administração colonial, que o devemos entender. A nossa unidade, embora existisse na geografia e mesmo no consenso de todos, aparecia oficialmente apenas nos títulos honoríficos do Vice-Rei do Brasil (que assim mesmo era correntemente mais conhecido por Vice-Rei do Rio de Janeiro, onde tinha sua sede), e no do Príncipe do Brasil, que traziam os primogênitos da dinastia de Bragança e herdeiros da coroa. Também se encontra no chamado Estado do Brasil, que reunia, mas só nominalmente, as capitanias meridionais, em oposição ao Estado do Pará e Maranhão, que compreendia, também só nominalmente em nossa época, estas capitanias e mais as subalternas do Piauí e São José do Rio Negro. Mas estas designações já tinham perdido, fazia muito tempo, qualquer significação prática. A confusão entre estes dois pseudo-estados é mesmo tamanha, que no texto de uma lei importante como o alvará de 17 de agosto de 1758 que aprovou o Diretório dos Índios, encontramos a designação *Estados do Brasil* empregada nos dois sentidos: geral para o Brasil todo, e especial no sentido acima. De fato, restava ainda como sinal da antiga divisão, no momento que nos ocupa, unicamente a jurisdição da Casa de Suplicação de Lisboa, que funcionava como tribunal de segunda instância para as capitanias do Estado do Pará e Maranhão, cabendo tal jurisdição, nas demais capitanias, às Relações da Bahia e do Rio de Janeiro. Também na divisão eclesiástica, pois as dioceses do Pará e do Maranhão eram sufragâneas do Arcebispado de Lisboa, e as outras, do Primaz da Bahia.

Para a administração geral das capitanias (bem como de todas as demais possessões portuguesas da África e Oriente) havia o Conselho Ultramarino, que se subordinava a um dos quatro Secretários de Estado do Governo (*Secretário de Estado dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos*). Pelo Conselho transitavam todos os negócios da colônia, salvo unicamente os da competência da *Mesa de Consciência e Ordens*, outro departamento da administração portuguesa, e que se ocupava com os assuntos eclesiásticos, bens de defuntos e ausentes, e com os negócios das Ordens Militares (as de Cristo, Avis e S. Tiago); estas ordens estavam

organizadas no Brasil, embora seu papel fosse aqui praticam'Mtf niilo(4).

As funções do Conselho não se limitavam a uma simples direção geral. Entrava no conhecimento de todos os assuntos coloniais, por menos importantes que fossem, e cabia-lhe resolvê-los não só em segunda instância, mas quase sempre diretamente. Os delegados régios, por mais elevada que fosse sua categoria, não davam um passo sem sua ordem ou consentimento expresso. A extensa e pormenorizada correspondência dos governadores, as minuciosas ordens e cartas régias que de lá se expediam, mostram a que particulares e detalhes mínimos desciam as providências diretas da metrópole. "A ingerência da metrópole nos mínimos negócios coloniais, escreverá J. F. Lisboa, tocava a extremos quase fabulosos. Empregados semi-subalternos iam prestar suas contas à corte; na corte deviam justificar-se todas as dívidas de ausentes excedentes a uma alçada ínfima; começadas na Bahia, na corte é que iam concluir-se as arrematações de certas rendas. Era da corte finalmente que se expediam licenças para advogar, passaportes, baixas, isenções de recrutamento e diversas outras providências sobre foguetes, marca e qualidade das madeiras das caixas de açúcar, e custa a crê-lo, até sobre as saias, adornos, excursões noturnas e lascívia das escravas"(5). De tudo se queria saber em Lisboa, e por tudo se interessava o Conselho. Pelo menos teoricamente, pois na realidade, a impossibilidade material de atender a tamanho acúmulo de serviço não só atrasava consideravelmente o expediente, de dezenas de anos às vezes, mas deixava grande número de casos a dormir o sono da eternidade nas gavetas dos arquivos.

As capitânicas que formavam o Brasil são de duas ordens: principais e subalternas. Estas são mais ou menos sujeitas aquelas; muito, como as do Rio Grande do Sul e Santa Catarina ao Rio de Janeiro, ou a do Rio Negro ao Pará; pouco, como a do Ceará e outras subalternas de Pernambuco. Mas em conjunto e de uma forma geral, os poderes dos governos são os mesmos em ambas as

(4) Tinham-se tomado com o tempo puramente honoríficas, e seus "hábitos", isto é, o título de participação, eram franca o abertamente vendidos. Assim o pai do Visconde Nogueira da Gama, futuro mordomo do Imperador, adquiriu o título para o seu filho, que contava então apenas seis anos (1806), por 10.000 cruzados. *EU>gio histórico do Visconde*, em sessão do Instituto Histórico em 1887. — Na *Gazeta do Rio* de 25 de julho de 1810 encontra-se o anúncio da venda de um Hábito de Cristo.

(5) *Obras*, II 75. vol. I das *Vuldações do Arquivo Nacional*, se encontrará o *Catálogo* das cartas régias, provisões, alvarás, avisos, portarias, etc. expedidas ao governador e mais tarde Vice-Rei do Rio de Janeiro, de 1662 a 1821. Vale a pena passar por ele os olhos para ver os assuntos de que se ocupava a administração em Lisboa.

categorias provinciais. Só b título do governador diferia: *capitão-general* e *governador*, nas principais, *capitão-mor* de capitania (não confundir com capitão-mor de ordenanças), ou simplesmente *governador*, nas demais. O capitão-general do Rio de Janeiro, depois de 1763 (dantes era o da Bahia) tinha o título altissonante mais oco de *Vice-Rei do Brasil*. Seus poderes, em princípio, não eram maiores que os de seus colegas de outras capitanias, e não se estendiam, além da sua jurisdição territorial de simples capitão-general(6).

A capitania forma pois a maior unidade administrativa da colônia. Divide-se seu território em *comarcas*, sempre em pequeno número(7). A comarca compõe-se de *termos*, com sede nas vilas ou cidades respectivas(8). Os termos, por sua vez dividem-se em *freguesias*, circunscrição eclesiástica que forma a paróquia, sede de uma igreja paroquial, e que servia também para a administração civil. Finalmente as freguesias ainda se dividem em *bairros*, circunscrição mais imprecisa, e cujo principal papel aparece na organização das *ordenanças*, como veremos abaixo.

Passemos sumariamente em revista as autoridades e hierarquia administrativa destas várias circunscrições. Na capitania, o chefe supremo é o governador (vice-rei, capitão-general, capitão-mor, governador simplesmente). A sua função, já o notei, é essencialmente militar. Não que ele seja necessariamente um militar de profissão, o que aliás não é comum. Mas é o comandante supremo de todas as forças armadas de sua capitania, bem como das subalternas. E não apenas nominal ou para certas ocasiões, mas

(6) Numa controvérsia entre o Vice-Rei do Rio de Janeiro e o Capitão-General de São Paulo, Rernardo José de Lorena, sobre o limite das capitanias respectivas, em que aliás o segundo acabou vencendo, ambos aparecem no mesmo plano. Veja-se como se refere ao assunto o Vice-Rei interessado no seu *Ofício* de 1789 ao entregar o governo ao sucessor, pág. 38. Há uma certa jurisdição do Vice-Rei do Rio de Janeiro em Minas Gerais, embora fosse esta capitania *principal*.

(7) Minas Gerais, 4; Bahia, 4 (uma delas Sergipe); São Paulo, 3 (com Paraná, que formava a comarca de *Paranaguá e Curitiba*; em 1811 criou-se mais a comarca de Itu); Pernambuco, 3 (Alagoas era uma delas). Goiás, 2 (depois da divisão de 1809.) — As demais capitanias só tinham uma comarca.

(8) O título de cidade era puramente honorífico, e não trazia privilégio algum. Havia as seguintes cidades nos primeiros anos do século passado: São Paulo, Mariana, Rio de Janeiro, Cabo Frio, Salvador, Olinda, Paraíba, Natal, São Luís do Maranhão, e Belém do Pará. As cidades sedes de bispado se chamavam *episcopais* (Bahia, *arquiépiscopal*). Mariana, embora cidade episcopal, não era nem sede de comarca, e pertencia à comarca de Vila Rica (Ouro Preto). Cabo Frio era cidade porque desde sua fundação adotou este título, não se sabe bem por quê. As demais são de criação expressa, e se originam de antigas vilas.

efetivo e permanente: trata de todos os negócios militares pessoalmente, e não existe na capitania outra patente que se ocupe deles em conjunto: os vários comandantes são todos seus subordinados, têm funções restritas a seus corpos ou comissões respectivas(9). Nesta qualidade de militar, o governador é grandemente absorvido pelas suas funções, a que deve dedicar o melhor das suas atenções. Sobretudo quando é o caso de capitanias onde os assuntos desta natureza são prementes, como é o caso do Rio de Janeiro, cujas subalternas de Santa Catarina e Rio Grande do Sul se achavam nas fronteiras de vizinhos com que vivíamos em dificuldades e atritos. O caráter essencialmente militar das funções do governador aparece então claramente; basta observar o lugar de destaque e o espaço que os assuntos desta natureza ocupam na correspondência e nos relatórios dos vice-reis do Rio de Janeiro: sobra-lhes pouco para tratar de outras matérias(10).

Mas embora participe deste caráter militar, o governador é a cabeça de toda administração em geral. Não entrarei no pormenor da sua competência, enumerando suas atribuições, porque é geral e ampla, em todos os setores, com relativamente poucas exceções e restrições(11). Com isto, não é de admirar que seja levado aquele poder absoluto que tem sido a maior crítica feita à administração colonial, sobretudo pelos historiadores do século passado, tão próximos ainda do tempo em que sua figura temida se projetava sobre o país. Crítica muitas vezes exagerada, porque aquela figura de regulete com que se apresenta, e aparecia efetivamente aos contemporâneos, encobre na realidade fraquezas que só hoje, passadas as paixões do momento e devassados os segredos dos arquivos, podemos avaliar com mais segurança. Em primeiro lugar, acima do governador, vigilante, ativo e estorvante, lá se encontrava o governo central da metrópole. Vimos até que ponto ele levava sua ingerência na vida da colônia; o governador ficava por isso, em regra, adstrito a normas muito precisas e rigorosas,

(9) A pretensão de alguns comandantes em se sobreporem nos negócios militares à autoridade do governador, ou agirem paralelamente, não era regular; ocorreu sem dúvida, mas, quando encontrava pela frente um governador enérgico e consciente de suas funções, restabelecia-se logo a verdadeira hierarquia. Veja-se a respeito o que refere o Marquês do Lavradio no seu *Relatório*, 413. Às vezes, à sua qualidade de comandante-chefe, o governador alia ainda a de comandante nato de alguma unidade, como do "1.º regimento ou terço auxiliar na Bahia e outras capitanias.

(10) O Cons. Veloso de Oliveira, escrevendo em 1822 sobre a necessidade da reforma da administração brasileira, critica sobretudo o caráter militar da administração colonial. *Memória sobre o melhoramento da capitania de São Paulo*, 103.

(11) Para uma idéia mais concreta, veja-se a enumeração dos poderes < das limitações em Pereira da Silva, *Fundação do Império Brasileiro*, I, 173.

traçadas com minúcias até extravagantes, e na feitura das quais era previamente pouco se não nada ouvido. Se encontramos hoje ordens em abundância, poucas são as consultas vindas do Reino (12). Além disso, devia o governador prestar contas pormenorizadas da sua gestão, sobretudo a seu termo, quando até se suspendia o pagamento do soldo do último ano até liquidação final e aprovação daquelas contas. E o governo metropolitano abria largamente os ouvidos a toda sorte de queixas e críticas que lhe chegassem, fosse qual fosse sua origem. Se isto beneficiava pouco a população, é que só o interessavam realmente assuntos fiscais, rendimentos, fraudes, contrabandos...

Há ainda a considerar as demais autoridades da colônia, que embora de categoria inferior, funcionavam como contrapesos muito sensíveis à autoridade do governador. Isto se deve em grande parte ao curioso sistema de hierarquia que domina em muitos setores. Aquelas autoridades, em muitos casos, e dos mais importantes, não formam propriamente degraus inferiores da escala administrativa, no sentido que hoje damos a esta noção; não se subordinam inteiramente à autoridade superior do governador como simples cumpridores de ordens. Assim nas *Relações*, que são órgãos judiciários e administrativos ao mesmo tempo, o governador é um simples participante, embora na qualidade nata de presidente; e os demais membros não são seus subordinados. O mesmo se repete nos órgãos fazendários, as Juntas de Arrecadação.

Também o fato de constituírem estes e outros órgãos da administração entidades coletivas, organizadas em forma colegial, não é fator menos ponderável na limitação do poder do governador. Não é preciso insistir sobre a impessoalidade e diminuição de responsabilidade individual que resulta de um tal sistema, e que atuam como os outros tantos fatores de autonomia e independência de seus membros. E sendo o caso, nada se presta melhor à obstrução da marcha dos negócios. Avalie-se como atravessaria amortecida a ação do governador, transitando por uma coletividade hostil ou pouco tolerante para com ele, o que muitas vezes se deu.

Finalmente há alguns órgãos e negócios importantes da administração colonial em que não existe interferência alguma do governador; pelo menos legal. Assim nas *Intendências do ouro e dos diamantes*, e nas *Mesas de Inspeção*, de que aliás já falei mais acima. Todas estas limitações da autoridade do governador são

(12) Percebe-se muito bem o sistema na correspondência dos governadores. A regra é eles exporem os objetos da administração e pedirem instruções. Sugestões muito humildes e reticentes, muito menos conselhos, encontram-se apenas nos governadores de maior envergadura e personalidade.

consequência do sistema geral da administração portuguesa: restrição de poderes, estreito controle, fiscalização opressiva das atividades funcionais. Sistema que não é ditado por um espírito superior de ordem e método, mas reflexo da atividade de desconfiança generalizada que o governo central assume com relação a todos seus agentes, com presunção muito mal disfarçada de desleixo, incapacidade, desonestidade mesmo em todos eles. A confiança com outorga de autonomia, contrabalançadas embora por uma responsabilidade efetiva, é coisa que não penetrou nunca nos processos da administração portuguesa.

Ainda há uma circunstância, de ordem mais geral, que apara muito as asas governamentais do Brasil-colônia: é o espírito de indisciplina que reina por toda parte e em todos os setores. Fruto de condições geográficas e da forma com que se constituiu o país: imensidade do território, dispersão da população, constituição caótica e heterogênea dela, falta de sedimentação social, de educação e preparo para um regime policiado. São fatores profundos e gerais que me reservo para rever em conjunto noutra capítulo. Mas a sua consequência mais flagrante, e que se reflete diretamente no terreno da administração, é a do solapamento da autoridade pública, a dissolução de seus poderes que se anulam muitas vezes diante de uma desobediência e indisciplina sistemáticas.

Mas com tudo isto, não quero subestimar o poder e a autoridade dos governadores, nem mesmo reduzir-lhes a expressão na vida administrativa da colônia. Não somente suas atribuições são c (nisideráveis — nenhuma outra autoridade da colônia se lhes emparelha, e nenhuma dispõe como ele do conjunto das forças armadas, — como ainda o simples fato de representarem e encarnarem, B pessoa do rei, e terem a faculdade de se manifestar como se fossem o próprio monarca, é circunstância que basta, no sistema político da monarquia absoluta de Portugal, para dar a medida do papel de relevo que ocupam(13). Acresce ainda a grande distância em que se acha a metrópole e a morosidade com que se

(13) Nas cerimônias públicas e homenagens ao trono, como por exemplo de acontecimentos notáveis na dinastia reinante — nascimentos, casamentos, aniversários, etc. —, o governador recebia o beija-mão como se (ora o próprio rei (*Atas da Câmara de São Paulo*, XX, 210). Em muitos casos, o governador editava ordens falando diretamente em nome do soberano, encabeçando-as com a fórmula de praxe: D.—, Rei ou Rainha, etc. (*Registro da Câmara de São Paulo*, XII 588). — Observo que nestas como em outras citações da *Atas da Câmara de São Paulo (Act.)* e *Registro da Câmara (Reg.)* trata-se, salvo declaração expressa em contrário, de casos que recorrem constantemente na fonte citada; refiro um ou outro apenas, puro não alongar a citação, procurando selecionar os mais típicos e referentes ao momento que nos interessa em particular.

manifesta sua ação (14). Sobra assim boa margem para a autonomia e mesmo o arbítrio dos governadores, se não do abuso. E não faltaram capitães-gerais deste naipe (15). Mas também, pelos relatórios e correspondência que possuímos, sabemos das dificuldades com que lutavam mesmo os mais enérgicos, e os obstáculos encontrados a cada passo para se fazerem obedecer e realizarem as providências do seu governo. Entre outros, o longo e admirável *Relatório* que o Marquês do Lavradio, um dos maiores administradores que o Brasil colonial teve, apresentou ao seu sucessor depois de dez anos do governo (1769-79), é um documento a este respeito dos mais convincentes.

Passemos aos demais órgãos da administração. Podemos agrupá-los em três setores: militar, geral, fazendário. Além destes, alguns outros de natureza especial que analisarei em último lugar. As forças armadas das capitanias compunham-se da *tropa de linha*, das *milícias* e dos *corpos de ordenanças*. A primeira representa a tropa regular e profissional, permanentemente sob as armas. Era quase sempre composta de regimentos portugueses que conservavam mesmo seu nome do lugar onde tinham sido formados, como os de *Bragança e Moura*, estacionados em fins do século no Rio de Janeiro, e o de *Estremoz*, em Santa Catarina, Parati e Angra dos Reis (16). Para completar os efetivos que vinham do Reino, procedia-se ao engajamento para a tropa na própria colônia. Em princípio, só brancos deviam ser alistados, norma impossível de seguir aqui, dado o caráter da população. Havia por isso grande tolerância com relação à cor, os pretos contudo, e os mulatos muito escuros, eram excluídos (17). Para o alistamento concorriam, além dos voluntários, que eram poucos, os forçados a sentar praça — criminosos, vadios e outros elementos incômodos de que as autoridades queriam livrar-se. Quando isto não bastava, lançava-se mão do *recrutamento*.

O recrutamento para as tropas constitui, durante a fase colonial da história brasileira, como depois ainda no Império, o maior espantinho da população; e a tradição oral ainda conserva em alguns lugares bem viva a lembrança deste temor. E não é para

(14) Calculava-se num mínimo de quase dois anos o tempo necessário para a solução de qualquer negócio. *Consulta do Cons. Ultramarino* de 1732. Em princípio de séc. XIX a situação continuava a mesma, porque nem se tinham aperfeiçoado sensivelmente os meios de comunicação, nem a burocracia portuguesa se tornara mais expedita.

(15) Como amostra, no momento que nos ocupa, veja-se o que Saint-Hilaire observou pessoalmente em suas viagens; em particular, *Voyage aux provinces de Rio de Janeiro*, I, 356.

(16) *Almanaques do Rio de Janeiro*.

(17) Nas instruções para o recrutamento no Rio, de 16 de agosto de 1816, incluem-se os "pardos cuja cor seja **mui** fusca."

menos. Não havia critério quase nenhum para o recrutamento, nem organização regular dele. Tudo dependia das necessidades do momento e do arbítrio das autoridades. Fazia-se geralmente assim: fixadas as necessidades dos quadros, os agentes recrutadores saíam à cata das vítimas; não havia hora ou lugar que lhes fosse defeso e entravam pelas casas a dentro, forçando portas e janelas, até pelas escolas e aulas para arrancar delas os estudantes (18). Quem fosse encontrado e julgado em condições de tomar as armas, era incontinenti, sem atenção a coisa alguma, arrebanhado e levado aos postos. Refere Vilhena que muitas vezes se espalharam pela cidade (Bahia) os soldados de um regimento todo, que, nu hora de antemão fixada, tinham ordem de deter quantas pessoas estivessem ao seu alcance, com as únicas limitações de serem *Itrancas* e não militares. Todos os detidos eram conduzidos à cadeia e aos corpos da guarda, e somente lá se fazia a seleção dos capazes para o serviço militar. Havia casos em que de centenas de presos se apuravam apenas poucas dezenas de aptos. Até eclesiásticos sofriam destas violências, o que não é pouco num meio em que a batina merecia um respeito geral e profundo (19).

Explica-se assim porque, ao menor sinal de recrutamento próximo, a população desertasse os lugares habitados indo refugiar-se no mato. O mesmo Vilhena refere que na Bahia, logo que se começavam a fazer recrutas, era infalível a carestia dos gêneros de primeira necessidade, porque os lavradores abandonavam as roças. Km 1797, vemos em São Paulo despovoarem-se as regiões de Atibaia e Nazaré porque nelas se assinalara a presença de agentes recrutadores; e a Câmara paulistana alarmada, pois era naquelas 11 'giões que se abastecia a capital, pedia providências ao governador (Keg. X, 148). Exemplos entre mil outros da verdadeira convulsão periódica que provocava o recrutamento em todos os setores da colônia.

As *milícias* são tropas auxiliares: como as de linha, organizam-se em regra, lá pelos fins do século, em *regimentos* (em substituição aos antigos *terços*), e se recrutam por serviço obrigatório e não remunerado, na população da colônia. Eram comandadas por oficiais também escolhidos na população civil, e que igualmente não se podiam eximir ao serviço não remunerado que prestavam; e também por algumas patentes regulares destacadas para as organizações e instruir. O enquadramento das milícias se fazia numa base territorial (freguesias), bem como e, sobretudo, pelas categorias da população. Não há, a este respeito, muita uniformidade

(18) Vilhena, *Recopilação*, 287. Vilhena era professor régio, e assistiu a muitas destas cenas.

(19) Vilhena, *Recopilação*, 256.

entre as várias capitânicas. Na Bahia, por exemplo, eram as milícias conhecidas por *tropas urbanas*, compunham-se dos seguintes regimentos: dos *(leis*, formado pelos comerciantes e seus caixeiros; de *Infantaria*, em que entravam os artífices, vendedores, taberneiros e outros, mas todos brancos; o cje *Henrique Dias*, composto de pretos forros(20); Finalmente O *Quarto Regto. Auxiliar de Artilharia*, formado de pardos e mulatos. Havia ainda algumas companhias Independentes com missões especiais: uma de *familiares*, duas companhias de *capitães de assalto*, formadas de pretos e designadas para, em tempo de guerra, explorar a campanha, transmitir ordens e mensagens (são as companhias de comunicações de hoje); e em tempo de paz, dar caça aos escravos e criminosos foragidos. Estes últimos corpos, que também se encontram nas demais capitânicas, são os do vulgarmente chamados *capitães-de-mato*, de tão tenebrosa memória. No Rio de Janeiro, a organização das milícias difere bastante: seu quadro ainda é o *terço*, antiga unidade portuguesa substituída na segunda metade do séc. XVIII pelos *regimentos*, de inspiração francesa; e são divididas em três *terços* que tomam o nome das freguesias em que se formavam; *Candelária*, *São José e Santa Rita*, e mais um dos homens pardos libertos (21).

A última categoria das forças armadas, a 3.^a linha, para empregar uma designação atual, eram as *ordenanças*, formadas por todo o resto da população masculina entre 18 e 60 anos, não alistada ainda na tropa de linha ou nas milícias, e não dispensada do serviço militar por algum motivo especial; os eclesiásticos, por exemplo. Ao contrário das milícias, as ordenanças constituem uma força local, isto é, que não podia ser afastada do lugar em que se formava e em que residiam seus efetivos. Não havia recrutamento para as ordenanças, mas só um arrolamento, pois toda a população, dentro dos limites fixados, considerava-se como automaticamente engajada nelas. Limitava-se sua atividade militar a convocações e exercícios periódicos, e, eventualmente, acorrer quando chamadas para serviços locais: comoção intestina, defesa, etc.

A organização das ordenanças conservava em toda colônia, e conservará até sua extinção em pleno Império (1831), os antigos *terços* divididos em companhias. Incluía-se em cada *terço*, cujo comandante supremo é o capitão-mor, toda a população do termo

(20) Também chamado dos *Henriques*, designação de muitos corpos pretos da colônia e cuja tradição vinha dos corpos de escravos libertos organizados por Henrique Dias nas guerras holandesas.

(21) Para pormenores da organização militar, vejam-se, relativamente à Bahia, as Cartas VI e VII da *Recopilação* de Vilhena; para o Rio de Janeiro, em particular os *Almanques* de 1792 e 1794, e o *Relatório* do Marquês do Lavradio.

respectivo. As companhias, comandadas por um capitão, um tenente e um sargento ou alferes, compunham-se de 250 homens, e se dividiam em esquadras de 25 homens cada uma, comandada* por um cabo. Naturalmente estes efetivos são os legais, havendo na realidade muitas variações que a própria lei aliás autorizava atenta às circunstâncias(22). As patentes superiores das ordenanças conservavam também as antigas denominações: *capitão-mor*, que corresponde ao coronel na organização em regimento, e *sargento-mor* o major da organização regimental, ou antes, o tenente-coronel, pois não havia nos terços o "comandante de batalhão", unidade inexistente. Além das suas funções militares, que são, dada sua constituição, necessariamente restritas, as ordenanças têm um papel considerável na administração geral da colônia. É o que veremos adiante, pois quero antes passar em revista o resto da organização administrativa.

Vejam, depois dos militares, os órgãos da administração geral e civil. Incluem-se aí tanto funções propriamente *administrativas* (em nossa terminologia moderna), como de *justiça*. Encontramos aqui um caso concreto da observação já feita no início deste capítulo: a confusão de poderes e atribuições que hoje nos parecem substancialmente distintos. Não só se ocupam dos negócios de ambos os setores as mesmas autoridades, como não há diferença substancial no seu modo de agir num e noutro terreno. Na aplicação da lei não se distinguia quando era caso de simples ação administrativa dos agentes do poder, ou quando se tratava do restabelecimento de direitos entre partes em litígio. Se qualquer ato de uma autoridade, fosse ela qual fosse, envolvesse ofensa e direitos ou interesse (no funcionamento da administração não se distinguia um caso do outro), não cabia ao ofendido instaurar uma ação, mas unicamente recorrer do ato à autoridade superior competente. Quando não se tratava de atos de autoridades, mas de simples particulares, cabia então ao ofendido provocar a ação daquelas: estaríamos então no caso típico da ação judiciária em nosso processo atual. Mas percebe-se que entre as duas hipóteses não há distinção substancial alguma, pelo menos no que diz respeito ao funcionamento da administração, que é o que mais nos interessa aqui.

Não posso evidentemente entrar no pormenor de um assunto do excessiva especialização, e que trouxe à baila unicamente para que se faça uma idéia do sistema administrativo da colônia, bem

(22) As Ordenanças foram criadas em Portugal por lei de dezembro de 1569, sendo regulamentadas pela de 10 de dezembro do ano seguinte. Depois de algumas modificações, foi a matéria codificada no *Regimento das Ordenanças* de 30 de abril de 1758, que inclui várias disposições especiais referentes ao Brasil.

diverso do de nossos dias, e sem a qual não se compreenderia o assunto que estamos analisando. Não nos deixemos por isso iludir, entre outros casos, com a designação que trazem os cargos administrativos da colônia, e que se empregam hoje numa acepção diferente e mais restrita. Particularmente a de "juiz". O juiz colonial — seja o de *fora*, o *ordinário*, o *almotacé* ou o *vintenário* ou de *vintena*, — tem não só as funções dos nossos juizes modernos, julgando, dando sentença, resolvendo litígios entre partes desavindas; mas também os dos nossos simples agentes administrativos: executam medidas de administração, providenciam a realização de disposições legais"... E isto sem distinguir absolutamente, na prática, a duplicidade (duplicidade para nós), das funções que estão exercendo. Compele-lhe de um modo geral executar a lei e as obrigações do seu cargo: que esta execução ou ação seja espontânea, provocada por seus jurisdicionados ou simples ato deles, desavindos entre si ou não, a diferença não importa: eles agirão sempre da mesma forma.

Para se apanhar melhor o sistema geral da administração colonial, comecemos pelos órgãos inferiores, pois os superiores não funcionam, por via de regra, senão como instâncias de recursos. O mais importante é o *Senado da Câmara*(23) que tem sua sede nas vilas ou cidades, e estende sua jurisdição sobre o termo respectivo. Há de se estranhar que falando da administração geral das capitânias, comece pelas Câmaras, que são órgãos típicos da administração local. Mas aqui, mais uma vez, devemos por de lado nossas concepções atuais. No sistema administrativo da colônia, já o assinalai, não existem administrações distintas e paralelas, cada uma com esfera própria de atribuições: uma geral, outra local. A administração é uma só e ver-se-á, pelo desenvolvimento do assunto, que competem às Câmaras atribuições que segundo nossa classificação moderna são tanto de ordem geral como local. Elas funcionam efetivamente como órgãos inferiores da administração geral das capitânias.

Compõe-se o Senado da Câmara de um juiz presidente, que pode ser letrado, diríamos hoje "togado", de nomeação regia, e é então o chamado *juiz-de-fora*; mais freqüentemente é um cidadão leigo, eleito como os demais membrps da Câmara: será o *juiz ordinário*. Os juizes ordinários eram sempre dois, exercendo alternadamente suas funções em cada mês do ano para o qual tinham sido eleitos. Os contrários dos juizes-de-fora, serviam sem remuneração, como os demais membros da Câmara. Estes outros mem-

(23) "Senado" é título honorífico e especial que as Câmara da colônia se arrobaram abusivamente. Só em raros casos p título será confirmado legalmente.

bro são os *oficiais*: três *vereadores* e um *procurador*. As eleições são populares, isto é, vota o povo; ou antes, o povo qualificado os *homens bons*, na expressão das leis. São as pessoas gradas do termo e da vila, que figuram em listas especialmente feitas para effil fim: chamam-se também às vezes de *republicanos*(24). Já vimos como esta questão do direito de voto, que inclui o de participar da Câmara, tomou em certos lugares uma forma política, como de discórdia, ou antes arma de luta entre facções adversas: proprietários e nativos da colônia, de um lado, comerciantes e reioóis, do outro. As eleições eram em princípio indirectas(25). Os votantes congregados na casa do Senado da Câmara, indicavam por maioria seus eleitores, que apartados em três pares, organizavam, cada qual a sua, três listas tríplexes, isto é, contendo três nomes dos que escolhem para os cargos da Câmara. O presidente, que seria o ouvidor, e na sua falta, o juiz mais velho em exercício, "concertava" (conferia) as listas, e formava com os nomes mais votados três róis definitivos que se encerravam em bolas de cera, os *pelouros*. Pela "primeira oitava de Natal" (8 de dezembro) de cada ano, e com assistência do povo, em "vereança" especial, comparecia um menino de sete anos, e metendo a mão por um cofre onde se guardavam os três pelouros, tirava um, cuja lista servirá no ano seguinte. Assim em três anos consecutivos, depois do que, esgotados os pelouros e as listas, procedia-se a nova eleição. Esta forma de eleição se chamava de *pelouro*; mas quando um dos assim eleitos, impedido por qualquer motivo, tinha de ser substituído, procedia-se mais sumariamente, escolhendo então a própria Câmara o substituto: chamava-se então eleição de *barrete*. Conforme ocorresse um ou outro caso, dizia-se do juiz, dos vereadores ou do procurador, que eram "de pelouro" ou "de barrete". O juiz e o procurador, eleitos de uma ou outra forma, deviam ser confirmados pelo ouvidor com as chamadas *cartas de usança*. Os vereadores, pelo contrário, empossavam-se logo que se iniciava seu mandato, sem outra formalidade que o juramento de bem servir o cargo.

(24) Vejam-se as listas organizadas por ocasião da criação das vilas de São Carlos (Campinas) e Porto Feliz, em São Paulo, nos *Does. Interessantes*, III, 3 e 32. Nas vilas em que havia juiz-do-fora os oficiais da Câmara não eram eleitos, mas nomeados pelo poder central. Esta não era uma regra absoluta, e não está contida em nenhum texto legal, a não ser excepcionalmente e sem caráter geral (como no Regimento da Relação do Rio de Janeiro de 13 de out. de 1751). Representa uma das mais importantes invasões do Poder Real nas atribuições locais e municipais características no Portugal do séc. XVII.

(25) Digo em princípio **porque** é isto que geralmente se pratica; mas na referência acima feita nos *Does. Int.*, figura o termo de eleição da primeira Câmara, e a eleição foi af directa.

Já vemos, em tudo isto, a intervenção direta na Câmara de autoridades estranhas a ela.

O povo, sempre na acepção restrita que indiquei acima, não participa das deliberações da Câmara unicamente por ocasião das eleições. Quando se tratava de assunto de muita importância e relevante interesse público, também era convocado para, em comum com o Senado, assentar medidas e tomar decisões (*Reg-XII*, 99; *e Act.*, XX, 179).

Organizado assim o Senado da Câmara, e reunindo-se ordinariamente em "vereança" ou "vereação" duas vezes por semana, nas quartas e sábados, vejamos do que se ocupava. Nos primeiros tempos da colônia, sabe-se que muito grande fora o seu raio de ação. Algumas câmaras, sobretudo as de São Luís do Maranhão, do Rio de Janeiro, e também a de São Paulo, tornaram-se de fato, num certo momento, a principal autoridade das capitanias respectivas, sobrepondo-se aos próprios governadores, e chegando até a destituí-los do seu posto(26). Mas no momento que nos ocupa isto já passara fazia bem século e meio; vejamos pois o que faziam naquele momento, e o que efetivamente representava sua função, nos termos da legislação em vigor, mas sobretudo na prática da administração publica. Elas tinham patrimônio e finanças próprias, independentes do Real Erário, isto é, das capitanias respectivas a que pertenciam. O patrimônio compunha-se das terras que lhes eram concedidas no ato da criação da vila; constituíam estas terras o *rossio*, destinado para edificações e logradouros e para a formação de pastos públicos(27). A Câmara podia ceder parte destas terras aos particulares ou aforá-las(28). Constituíam ainda o patrimônio municipal as ruas, praças, caminhos, pontes, chafarizes, etc.

As finanças do Senado se formavam com os réditos que lhe competia arrecadar: foros (renda dos chãos aforados) e tributos autorizados em lei geral ou especialmente concedidos pelo soberano(29). Dois terços da renda municipal pertenciam a Câmara; o último revertia para o Real Erário da capitania.

(26) J. F. Lisboa analisa em pormenor este grande poder passado das Câmara. *Obras*, II, 46.

(27) Vejam-se os autos de ereção, já citados, das vilas de São Carlos e Porto Feliz, em São Paulo (*Does. Int.*, III, 3 e 32), e da vila de Montemor-o-novo, no Pará. (*Autos de criação...*)

(28) Esta matéria sempre foi largamente controvertida para se fixar até que ponto iam os direitos da Câmara de doar as terras do seu patrimônio. Veja-se sobre este assunto, entre outros, Lima Pereira, *Da propriedade no Brasil*.

(29) Recaiam os tributos municipais nas reses entradas nos açougues, -carne abatida, taxa das balanças em que se pesavam todos os gêneros de primeira necessidade, taxa do celeiro público (mercado). Havia ainda as

Além da questão do seu patrimônio e das suas finanças, cabiam à Câmara várias nomeações: do *juiz àlmotacel* a quem competia fiscalizar o comércio dos gêneros de primeira necessidade e zelar pela higiene e limpeza públicas; dos *juizes vintenários* ou de *vintena*, com jurisdição nas freguesias (havia um vintenário para cada uma), e com iguais atribuições que os juizes-de-fora ou ordinários, mas de alçada menor, aliás muito pequena; além destas autoridades, nomeava a Câmara seus funcionários internos: *escrivão, síndico, etc.*

Competia ainda à Câmara editar posturas; processar e julgar os crimes de injúrias verbais, pequenos furtos e as infrações de seus editos, chamadas causas de *almotaçaria* (*Ordenações*, liv. I tit. 66 § 5 e tit. 65 § 25); resolver questões entre partes litigantes que versassem sobre servidões públicas — caminhos, águas, etc. (*Reg.*, XII, 393); e terras do seu patrimônio, (*Reg.* XII 275).

Mas em tudo isto é sempre difícil precisar o que é da competência privativa da Câmara. Em todos os seus negócios vemos a intervenção de outras autoridades, sobrepondo-se a ela ou correndo-lhe parrelhas. O ouvidor e corregedor da comarca intervêm a todo propósito em questões de pura administração municipal. É assim que lhe cabe tomar as contas das Câmaras, resolver sobre a forma de arrematação dos réditos (*Reg.*, XII, 194); autorizar imposições (*Reg.*, XII 477) e despesas (*Reg.*, XII 199); consentir em abatimentos nos seus créditos (*Reg.* XII, 206); prover sobre a forma de alienação das terras do patrimônio municipal (*Act.*, XX, 406). Até na constituição das Câmaras o ouvidor intervém: não só, como vimos, passando as *cartas de usança* aos juizes ordinários e procurador, sem o que não podem exercer seus cargos, mas também resolvendo sobre impedimentos e licença dos seus membros, podendo ou não, a pedido deles, dispensá-los (*Reg.* X/7, íi). Participa ainda das "vereanças" em que se elegem as listas de candidatos ao posto de capitão-mor das ordenanças, como veremos abaixo; e prove alguns cargos municipais: *vintenário* (*Reg.*, XII, 410).

O governador também se imiscui nos assuntos municipais. Há cargos que, embora de nomeação da Câmara, é ele quem prove, como o de escrivão, mandando juramentá-lo e dar-lhe posse (*Act.*, XX, 264). Casos até ocorrem em que o governador prorroga o mandato do juiz ordinário e de todos os demais membros da Câmara além do prazo para o qual foram eleitos, como se deu em São Paulo em 1799, quando todos os novos eleitos pediram e con-

ferições de pesos e medidas, o produto das multas por infração de posturas municipais, e finalmente o aluguel das "casinhas" — em certos lugares, como na Bahia, chamavam-se as "cabanas" —, onde eram comerciados gêneros de primeira necessidade.

Já vemos, em tudo isto, a intervenção direta na Câmara de autoridades estranhas a ela.

O povo, sempre na acepção restrita que indiquei acima, não participa das deliberações da Câmara unicamente por ocasião das eleições. Quando se tratava de assunto de muita importância e relevante interesse público, também era convocado para, em comum com o Senado, assentar medidas e tomar decisões (*Reg. XII, 99; e Act., XX, 179*).

Organizado assim o Senado da Câmara, e reunindo-se ordinariamente em "vereança" ou "vereação" duas vezes por semana, nas quartas e sábados, vejamos do que se ocupava. Nos primeiros tempos da colônia, sabe-se que muito grande fora o seu raio de ação. Algumas câmaras, sobretudo as de São Luís do Maranhão, do Rio de Janeiro, e também a de São Paulo, tornaram-se de fato, num certo momento, a principal autoridade das capitanias respectivas, sobrepondo-se aos próprios governadores, e chegando até a destituí-los do seu posto(26). Mas no momento que nos ocupa isto já passara fazia bem século e meio; vejamos pois o que faziam naquele momento, e o que efetivamente representava sua função, nos termos da legislação em vigor, mas sobretudo na prática da administração pública. Elas tinham patrimônio e finanças próprias, independentes do Real Erário, isto é, das capitanias respectivas a que pertenciam. O patrimônio compunha-se das terras que lhes eram concedidas no ato da criação da vila; constituíam estas terras o *rossio*, destinado para edificações e logradouros e para a formação de pastos públicos(27). A Câmara podia ceder parte destas terras aos particulares ou aforá-las(28). Constituíam ainda o patrimônio municipal as ruas, praças, caminhos, pontes, chafarizes, etc.

As finanças do Senado se formavam com os réditos que lhe competia arrecadar: foros (renda dos chãos aforados) e tributos autorizados em lei geral ou especialmente concedidos pelo soberano(29). Dois terços da renda municipal pertenciam a Câmara; o último revertia para o Real Erário da capitania.

(26) J. F. Lisboa analisa em pormenor este grande poder passado das Câmara. *Obras*, II, 46.

(27) Vejam-se os autos de ereção, já citados, das vilas de São Carlos e Porto Feliz, em São Paulo (*Does. Int.*, III, 3 e 32), e da vila de Montemor-o-novo, no Pará. (*Autos de criação. . .*)

(28) Esta matéria sempre foi largamente controvertida para se fixar até que ponto iam os direitos da Câmara de doar as terras do seu patrimônio. Veja-se sobre este assunto, entre outros, Lima Pereira, *Da propriedade no Brasil*.

(29) Recaíam os tributos municipais nas reses entradas nos açougues, -carne abatida, taxa das balanças em que se pesavam todos os gêneros de primeira necessidade, taxa do celeiro público (mercado). Havia ainda as

Além da questão do seu patrimônio e das suas finanças, cabiam a Câmara várias nomeações: do *juiz almotacel* a quem competia fiscalizar o comércio dos gêneros de primeira necessidade e zelar pela higiene e limpeza públicas; dos *juizes vintenários* ou de *wntena*, com jurisdição nas freguesias (havia um vintenário para cada uma), e com iguais atribuições que os juizes-de-fora ou ordinários, mas de alçada menor, aliás muito pequena; além destas autoridades, nomeava a Câmara seus funcionários internos: *escrivão*, *síndico*, *etc.*

Competia ainda à Câmara editar posturas; processar e julgar os crimes de injúrias verbais, pequenos furtos e as infrações de seus editos, chamadas causas de *almotaçaria* (*Ordenações*, liv. I tit. 66 § 5 e tit. 65 § 25); resolver questões entre partes litigantes que versassem sobre servidões públicas — caminhos, águas, *etc.* (*Reg.*, XII, 393); e terras do seu patrimônio, (*Reg.* XII 275).

Mas em tudo isto é sempre difícil precisar o que é da competência privativa da Câmara. Em todos os seus negócios vemos a intervenção de outras autoridades, sobrepondo-se a ela ou correndo-lhe parrelhas. O ouvidor e corregedor da comarca intervêm a lodo propósito em questões de pura administração municipal. É assim que lhe cabe tomar as contas das Câmaras, resolver sobre a forma de arrematação dos réditos (*Reg.*, XII, 194); autorizar imposições (*Reg.*, XII 477) e despesas (*Reg.*, XII 199); consentir em abatimentos nos seus créditos (*Reg.* XII, 206); prover sobre a forma de alienação das terras do patrimônio municipal (*Act.*, XX, 406). Até na constituição das Câmaras o ouvidor intervém: não só, como vimos, passando as *cartas de usança* aos juizes ordinários e procurador, sem o que não podem exercer seus cargos, mas também resolvendo sobre impedimentos e licença dos seus membros, podendo ou não, a pedido deles, dispensá-los (*Reg.* XII, II). Participa ainda das "vereanças" em que se elegem as listas de candidatos ao posto de capitão-mor das ordenanças, como veremos abaixo; e prove alguns cargos municipais: *vintenário* (*Reg.*, XII, 410).

O governador também se imiscui nos assuntos municipais. Há cargos que, embora de nomeação da Câmara, é ele quem prove, (orno o de *escrivão*, mandando juramentá-lo e dar-lhe posse (*Act.*, XX, 264). Casos até ocorrem em que o governador prorroga o mandato do juiz ordinário e de todos os demais membros da Câmara além do prazo para o qual foram eleitos, como se deu em São Paulo em 1799, quando todos os novos eleitos pediram e con-

aforiões de pesos e medidas, o produto das multas por infração de posturas municipais, e finalmente o aluguel das "casinhas" — em certos lugares, rumo na Bania, chamavam-se as "cabanas" —, onde eram comerciados gêneros de primeira necessidade.

seguiram isenção; estava-se para proceder à *eleição de barreié*, que como vimos era indicada nestes casos, quando interveio a decisão, a ordem do governador (*Act.*, XX, 153). Ocupa-se o governador de assuntos puramente locais, realizando obras públicas e ordenando à Câmara que colabore com ele; assim na construção de bicas em São Paulo, em 1800 (*Reg.*, XII, 601); estabelece providências sobre o comércio de gêneros de primeira necessidades (*Reg.*, XII, 248), e medidas relativamente à administração das "casinhas". (*Reg.*, XII, 601).

Em compensação, vemos a Câmara tratar de assuntos que nada têm de local, como a nomeação dos fiscais da *Intendência do Guro*. Em suma, não se encontra na administração colonial, repito, uma divisão marcada e nítida entre governo geral e local. Acresce ainda para comprová-lo, que de todos os atos da Câmara há recurso para alguma autoridade superior: ouvidor, governador, Relação, até mesmo a corte. Doutro lado, as Câmaras agem como verdadeiros órgãos locais da administração geral. É assim que o governador se dirige a elas, sob a forma de ordens, para a realização de providências gerais do seu governo (*Reg.* X/7, 248 e 256). A Câmara funciona aí como simples departamento executivo, subordinado à autoridade do governador; e seu papel, neste terreno, tem grande amplitude, pois o contacto direto que ela mantém com a população permite às autoridades superiores, mais distantes e não dispendo de outros órgãos apropriados, executarem através dela suas decisões. Até para a publicação de editais emanados do governador com determinações dirigidas ao povo, é à Câmara que incumbe fazê-lo (*Reg.*, X/7, 483). As Juntas da Fazenda, por intermédio da Câmara, também fazem afixar editais de praça dos contratos e ofícios (*Reg.*, XII, 589); e é por via dela que arrecadam alguns tributos (*Reg.*, X/7, 505; e *Act.*, XX, 427).

Este caráter de mero departamento administrativo, subordinado ao governo geral e nele entrosado intimamente, aparece ainda bem claro na forma e termos com que se referem ao Senado da Câmara os relatórios dos governadores. Assim o Vice-Rei do Rio de Janeiro, dando contas da sua administração, trata da Câmara local e de seus negócios indiscriminadamente com os demais órgãos da administração, e referindo-se às suas funções e atos como se fosse assunto do "seu" governo (*Relatório* do Marquês do Lavradio, entre outros). Coisa semelhante faz Vilhena quando enumera e analisa o departamento da administração pública da Bahia, em que não dá destaque algum ao Senado da Câmara, tratando dele como dos demais órgãos e sob a epígrafe geral de "empregos de Justiça e Fazenda". (*Rccopilação*, Carta 10).

Assim, embora as Câmaras tenham uma característica especial que se revela sobretudo no fato de possuírem patrimônio e

finanças próprias, e estarem revestidas de uma quase personalidade jurídica, o que não se encontra nos demais órgãos da administração colonial, elas funcionam como verdadeiros departamentos do governo geral, e entram normalmente na organização e hierarquia administrativa dele. Mas dada aquela sua característica, e ainda mais a forma popular com que se constituem e funcionam, este contacto íntimo que mantêm com governadores e administrados, as Câmaras assumem um papel especial. "Cabeça do povo", designa-se a si o Senado de São Paulo numa representação dirigida em 1798 ao bispo (Reg., XII, 291); e é por ele que transita a maior parte das queixas e solicitações do povo (Reg., XII 289). Será esta a origem da força com que contarão mais tarde as Câmaras para agir efetivamente, como de fato agiram, e intervir, muitas vezes decisivamente, nos sucessos da constitucionalização, independência e fundação do Império. Será o único órgão da administração que na derrocada geral das instituições coloniais, sobreviverá com todo seu poder, quiçá até engrandecido.

O juiz ordinário ou de fora, além de suas funções como membro do Senado e seu presidente, tem uma esfera própria que além de judiciária, é igualmente administrativa. Reporto-me ao que acima já foi dito a tal respeito: além de julgar e dar sentenças, isto é, resolver litígios entre partes desavindas, ele é um agente da administração e um executor de suas providências(30). Em ambos os casos, representa uma instância superior aos juizes vintenários, e inferior do ouvidor da comarca.

Este último, que em regra acumula as funções de *corregedor*, — isto é, "fiscal" da administração, — vem logo acima, na hierarquia administrativa, dos órgãos que acabamos de ver. Cabe-lhe jurisdição nas comarcas e todos os termos respectivos. Não é preciso especificar suas atribuições, que são as da administração em geral, embora em instância superior aos órgãos já analisados: Câmara e juizes. Já vimos aliás vários casos particulares de sua competência (31). Os ouvidores são nomeados pelo soberano, e provi- os por três anos. Nas comarcas muito importantes, Bahia e Rio de Janeiro, havia, além do ouvidor doível, um do crime. Um e outro faziam parte das Relações daquelas cidades. Estes órgãos colegiais tinham jurisdição, respectivamente, sobre as capitâneas setentrionais (menos Pará, Maranhão, Piauí e Rio Negro, que es-

(30) Falando de suas atribuições, assim se exprime o Marquês do Lavradio: "procurar e promover o adiantamento e felicidade dos povos, assim para o sossego em que os deve conservar, como para os animar no seu comércio e agricultura e não lhes consentir preguiça e errados prejuízos." *Relatório*, 442.

(31) Pela Carta Regia de 22 de julho de 1766 o Ouvidor exercia também a função de Intendente de Polícia.

tavam subordinados, como já referi, à Casa de Suplicação de Lisboa); e meridionais: Espírito Santo para o Sul, inclusive as capitanias interiores. As Relações funcionavam sob a presidência do Governador (o Vice-Rei no Rio de Janeiro), e contavam, além dos ouvidores referidos, com vários outros membros: agravistas, procurador, juiz da coroa, etc, todos com o título de "desembargadores". As atribuições da Relação, sempre a mesma observação, são judiciais e administrativas; mas como funciona unicamente como tribunal de recursos e instância superior, não lhe cabendo nenhuma ação direta, o seu papel na administração se reduz muito, e assemelha-se mais aos modernos tribunais judiciários (32).

Passemos aos órgãos fazendários. Para gerir o Real Erário nas capitanias do Brasil (33), arrecadar tributos e efetuar despesas, há uma série de órgãos paralelos com funções mais ou menos especializadas. Eles não se subordinam uns aos outros, nem ao governador, no sentido em que hoje entendemos a hierarquia administrativa. É neste terreno que a falta de simetria e organização hierárquica regular, que já assinalai como um dos traços característicos do governo colonial, aparece de modo mais flagrante. O órgão principal da administração fazendária é a *Junta da Fazenda* (2A), que tem forma colegial e é presidida pelo governador. Cabem à *Junta* de uma forma geral as atribuições que seu nome indica; mas as execuções são numerosas, particularmente nas capitanias de maior importância, e cabem na competência de órgãos paralelos: *Junta de Arrecadação do Subsídio Voluntário* (35), também presidida pelo governador; a *Alfândega*, que arrecada os direitos de importação; o *Tribunal da Provedoria da Fazenda*, que é não só o que hoje são as procuradorias fiscais, mas exerce também

(32) Entre os recursos administrativos de que toma conhecimento — e cito apenas um caso entre muitos outros —, estão os relativos aos impedimentos para exercício dos cargos do Senado da Câmara, decididos em primeira instância pelo ouvidor (Reg., XII, 11).

(33) O Erário das capitanias não era distinto, como o das Câmaras, do da monarquia em geral. As capitanias não tinham fazenda ou patrimônio próprios, e eles se confundiam com os do rei.

(34) A designação varia: Tribunal da Junta da Real Fazenda, no Rio de Janeiro; Junta da Real Fazenda, em São Paulo; Real Junta da Arrecadação da Real Fazenda, na Bahia; Junta de Arrecadação e Administração da Real Fazenda, no Maranhão, etc.

(35) Este subsídio especial foi instituído em 1756, por dez anos, para custear a reedificação de Lisboa destruída pelo terremoto; apesar do seu prazo limitado, e da reclamação dos contribuintes, o subsídio se perpetuou, continuando a ser arrecadado ainda em pleno Império. E nominalmente, sempre destinando-se à reconstrução de Lisboa. O caso é digno de se registrar, como amostra das finanças da colônia e do Império.

Outrai funções fazendárias(36). Segue o *Juízo da ConwrvatótiO* doi vários contratos: dizíamos, azeite, sal; *Juízo da Coroa O Exê OUÇÕes*; *Juízo do Fisco, das Despesas*, etc. E todos esses órgãos, como sempre, exercem cumulativamente funções que hoje distinguiríamos em judiciárias e administrativas.

O principal tributo é o *dízimo*, que constitui um antigo direito eclesiástico, cedido pela Igreja, nas conquistas portuguesas, •\ Ordem de Cristo, e que se confundiu mais tarde com os do rei, que se tornou, como se sabe, Grão-Mestre da Ordem. Como o nome indica, o *dízimo* recaía sobre a décima parte de qualquer produção. Seguiam-se os direitos de *alfândega*; as *passagens* dos rios <• registos (alfândegas secas); as entradas (em Minas Gerais); imposições especiais sobre bestas que vinham do Sul e se cobravam em Sorocaba (São Paulo). Havia ainda os *donativos*, *terças partes e novos direitos*, que se pagavam pelas serventias dos ofícios de justiça (escrivães, meirinhos, solicitadores, etc); bem como emolumentos de *provisões e patentes* (nomeações para cargos públicos). Além destes tributos ordinários, há o *subsídio literário* criado em 1772 em todas as capitânicas, bem como no Reino, para atender às despesas com a instrução pública; e os *subsídios extraordinários*, que se estabeleciam de vez em quando para atender a emergência do Estado(37). Estes dois últimos subsídios cobravam-se com imposições especiais e várias sobre aguardente, gado entrado nos açougues, outros gêneros de consumo, também capitação dos escravos.

A arrecadação dos tributos — e isto vai tanto para os do Real Erário como das Câmaras que referi acima, — se fazia em regra por "contrato", isto é, entregava-se a particulares por um certo prazo, geralmente três anos, e por uma determinada soma global que o contratador se obrigava a pagar ao Erário, em troca dos tributos que arrecadaria por sua conta. Os "contratos" eram postos em hasta pública, e entregues a quem mais desse. Quando o Erário fazia a arrecadação por sua conta — o que acontecia raramente, pois ele não estava aparelhado para isto, — dizia-se que ele a "administrava", que o contrato estava sob "administração".

Tal sistema de arrecadação constitui uma das mais maléficas práticas do governo colonial. Justificava-se aliás porque estava nos métodos fiscais de todas as nações contemporâneas, e tinha atrás

(36) Assim no Rio de Janeiro, a Provedoria expedia guias para o pagamento de alguns tributos, como os <c "passagem" para Minas Gerais.

(37) Em princípios do século passado, achava-se em vigor, além do *subsídio para a reedificação de Lisboa*, acima referido, o estabelecimento pela Carta Regia de 6 de abril de 1804 em virtude da "aflictiva situação do Reino em consequência da perturbação da Europa."

de si uma tradição de séculos que vinha desde o Império Romano. Mas esta respeitável vetustez do sistema não era consolo para a população colonial, que muito sofreu dele. Os ávidos contratadores, sem outra consideração que o negócio em vista, não tinham contemplação nem tolerância. O poder público, que tem, ou deve ter em mira circunstâncias e interesses que não o de simples arrecadador de rendas, não é o particular cujo único objetivo é cobrir-se, do que pagou pelo contrato, e ainda embolsar um lucro apreciável. E as verdadeiras extorsões que o contribuinte sofria não eram nem ao menos compensadas por vantagem apreciável alguma para o Erário; pois se o processo simplificava a cobrança, doutro lado, não era pouco freqüente o caso de contratadores insolváveis, incapazes de pagar o preço do contrato. Isto porque, no afã de arrebatá-los, pois constituíam em princípio um dos melhores negócios da época, os licitantes iam freqüentemente além do que o contrato podia render em tributos arrecadados; e não só se arruinavam, mas deixava a fazenda de receber seus créditos. Isto sem contar o favoritismo e as vistas gordas dos agentes do poder com relação a" contratadores amigos ou comparsas que nunca satisfaziam suas dívidas para com a fazenda pública. Situação esta que é quase normal (38).

O "dízimo" sempre correu parselhas, entre os grandes flagelos da administração da colônia, com o seu rival que acima já vimos: o recrutamento. O que dele sofreu a população não é fácil descrever. Já **por** si, trata-se de um tributo pesado: 10\$ da produção bruta. Mas isto ainda é o de menos; muito pior foi a forma com que se cobrava, em *espécie*, em vez de ser *in natura*, como se devia entendê-lo e como fora efetivamente no passado remoto da monarquia. Obrigava-se o produtor a satisfazer em dinheiro o valor de um parte apreciável de um produto ainda não realizado, e que era mais ou menos arbitrariamente avaliado pelos "dizimeiros". Compreende-se o efeito catastrófico desta cobrança numa economia como a da colônia, em que a moeda escasseava e o crédito era praticamente inexistente, pelo menos para a maior parte das necessidades e das pessoas. Salvo o caso das grandes lavouras altamente remuneradoras e bastante seguras, ninguém ousava produzir mais que o estritamente necessário para o consumo próprio ou para um mercado absolutamente garantido e conhecido de ante-

(38) Nas *Instruções* ao governador de Minas Gerais, Marquês de Barbacena, encontram-se observações e relações de fatos muitos interessantes sobre abusos de contratadores e prejuízos da fazenda daí resultantes. Vejam-os em particular os §§ 109 e segs. destas *Instruções*. Entre os funcionários negligentes e acumpliciados com os contratadores faltosos ai acusados, está o Ouvidor de Vila Rica, Tomás Antônio Gonzaga, o suave "Dirceu de Marília".

iii.Ki. \ías o abuso dós dizimeiros não parava ai. A fim de se fuf-
i iii ni ao incômodo de viagens penosas, ele deixavam de cobrar
MUS dízimos anualmente, e faziam-no de uma só vez calculando
O valor global do tributo durante o período inteiro do seu contrato.
1 li cálculo se fazia na base da produção e dos preços do ano da
cobrança; bastava por isso, e era naturalmente o que acontecia
sempre, que tal ano fosse de preços mais altos que os demais, ou
de produção mais volumosa, para que o contribuinte pagasse uma
proporção média para todos os anos, superior aos 10\$ legais do
tributo.

Por estas e por outras, as "excursões" dos dizimeiros à cata de
seus dízimos iam semeando na sua rota sinistra a desolação e a
ruína. As execuções, realizadas com penhora incontinenti dos bens
do devedor, quantos bastassem para largamente assegurar o paga-
mento do débito e as consideráveis despesas judiciais, iam pelo
seu caminho arruinando os lavradores e paralisando a produção.
Saint-Hilaire, que observou o fato de perto, e assistiu pessoalmente
à ação dos dizimeiros, lhes atribuía uma das principais responsa-
bilidades pela dispersão da população rural, que se afastava para
retiros quase inacessíveis em que se condenava a vegetar misera-
velmente, mas onde contava escapar à ação nefasta e aniquiladora
do fisco (39).

Depois desta tão triste incursão pelo regime fiscal da colônia,
vejamos, para finalizar, a análise dos departamentos administrati-
vos, o último grupo de órgãos que assinalei como sendo de natureza
especial. Alguns já foram referidos e tratados em capítulos ante-
riores: a *Administração dos Índios*, a *Intendência do ouro e a dos
diamantes*. Os demais são: a *Intendência da Marinha*, que nas
capitanias marítimas se ocupava com a política dos portos e do
litoral, bem como com armazéns e estaleiros. *Mesa de inspeção*,
também citada anteriormente, e que superintendia o comércio do
açúcar e do tabaco; havia Mesas na Bahia, Rio de Janeiro e em
Pernambuco. Finalmente, restam as *Conservatórias de cortes de
madeira*, criadas em Alagoas e Paraíba pela Carta Regia de 13 de
maio de 1797, e em Ilhéus (Bahia), pela de 11 de julho de 1799;
dirigiram-nas os ouvidores das comarcas respectivas, e se destina-
vam a regular o corte de madeiras destinadas à construção naval.

Além dos seus quadros regulares, a administração colonial ain-
da conta no seu funcionamento com os *corpos de ordenança*, já
referidos acima, e que, embora não destinados a isto, acabaram
exercendo papel do maior relevo em tal terreno. Militarmente,
vimos que as ordenanças pouco valem: forças estacionárias, não
se podem deslocar de suas sedes respectivas; em regra mal equipa-

(39) *Voyage aux sources...*, I, 343.

das e instruídas, elas são, como tropa, de valor ínfimo. Em princípio, serviam como auxiliares locais das outras forças, de linha ou milícias, nos casos de agressão externa ou comoção intestina. Mas salvo num passado já remoto no momento que nos ocupa, nada disto tivemos. Acontecimentos militares de vulto mais recentes, ocorreram apenas nas fronteiras do Sul; e outros atritos de menor importância no Mato Grosso. Mas aí as ordenanças não representaram nenhum papel: trata-se de regiões pouco povoadas, e onde portanto não existiam; os socorros vieram todos de fora, e as forças que lutaram naqueles pontos são ou as de linha, ou as milícias recrutadas em outras capitânias.

Mas se como força armada as ordenanças ocupam em nossa história um plano obscuro, noutro setor, aliás não previsto pelas leis que as criaram, elas têm uma função ímpar. Sem exagero, pode-se afirmar que são elas que tornaram possível a ordem legal e administrativa neste território imenso, de população dispersa e escassez de funcionários regulares. Estenderam-se com elas, sobre todo aquele território, as malhas da administração, cujos elos teria sido incapaz de atar, por si só, o parco funcionalismo oficial que possuíamos; concentrado ainda mais como estava nas capitais e maiores centros.

A idéia de aproveitar o sistema de ordenanças para este fim pode ser retraçada ao terceiro quartel do séc. XVIII; e creio fazer justiça atribuindo-a à clarividência de um dos maiores administradores que o Brasil-colônia jamais teve: o já tantas vezes citado Marquês do Lavradio. É no precioso e inesgotável manancial de informações que é o seu *Relatório* ao Vice-Rei que o vinha substituir no governo em 1779, que encontramos, pela primeira vez, referência expressa e clara ao assunto. O Marquês demonstra aí como compreendia a utilidade, a necessidade mesmo de arrolar toda a população colonial em corpos organizados, a fim de tê-la assim facilmente ao alcance da administração, sujeita a ela e governável. A passagem em que ele se refere à questão é longa, mas merece ser transcrita porque elucida completamente a matéria, e a esgota; pouco lhe poderia ser acrescentado: "Para mim é forte "razão formar com todos os povos, assim os terços auxiliares (*milícias*), com todos aquellos indivíduos que estão em idade, forças "e agilidade para poderem tomar armas, como as das ordenanças, "com aquellos que estão mais impossibilitados; e vem a ser a razão "que é reduzir todos estes povos em pequenas divisões e estarem sujeitos a um certo numero de pessoas, que se devem escolher, "sempre dos mais capazes para officiais, e que estes gradualmente "se vão pondo no costume da subordinação, até chegarem a conhecer-la todos na pessoa que S. M. tem determinado para os governar. Estes povos em um paiz tão dilatado, tão abundante, tão

i...nondo-se a maior parte dos mesmos povos de gentes li mui educação, de caracter o mais libertino, como são negros, ...[«tos, cubras, mestiços, e outras gentes semelhantes, não sen- I" lujeitos mais que ao Governador e aos magistrados, sem serem primeiro .separados e costumados a conhecerem mais junto, assim outros superiores que gradualmente vão dando exemplo uns aos "iihos da obediência e respeito, que são depositários das leis e b<κ ni <lo Soberano, fica sendo impossível o governar sem socego • lujeição a uns povos semelhantes. A experiência o tem mostrado, i...jiiie em todas as partes aonde tem havido de (*faltado*) reduzir ' povos a esta ordem, têm sido as desordens e inquietações im- "mensas, e ainda depois de cançado o executor da alta justiça de fil/er execuções no a quem a lei tem condemnado pelos seus de- lã* tos, nem isto tem bastado para elles se diminuírem, e pelo "contrario se tem visto que naquellas partes aonde os povos estão reduzidos a esta ordem, tudo se conserva com muito maior so- i. e são menos freqüentes as desordens, e são mais respeitáveis "us leis" (40).

As idéias do Marquês, aí esboçadas, são no que se refere às milícias (que ele chama, segundo o costume do seu tempo, de "terços auxiliares"), menos praticáveis. Isto porque tais corpos, OOm como forças de segunda linha e auxiliares imediatos da tropa re- iiiiilir, têm uma função militar importante; e por isso deviam ser MStante bem instruídas, exercitadas e equipadas; além disto, nelas ••" se alistavam os indivíduos perfeitamente aptos para o serviço. Em consequência, não tiveram e não podiam ter a universalidade das oídenanças, que se organizam em todo o território da colônia, enquanto as milícias não passaram de um número limitado de uni- il.ules. Para os fins que o Marquês tinha em vista, são as orde- nanças que mais se prestam(41).

Isto, que no tempo daquele Vice-Rei, embora já se praticasse Min uma consciência nítida do seu alcance, e fosse ainda apenas o fruto da intuição de um político notável como o Marques, tornar- se Ia depois um processo de administração perfeitamente esta- belecido em regular funcionamento. É o que verificamos pelas referências que se fazem às ordenanças lá pelos fins do século. Não as procuremos em opiniões ou dissertações teóricas, onde os pon- tos de vista pessoais do autor podem ter influído; mas nos documen- tos banais da administração, nos de mero expediente, em que os

(40) *Relatório*, 424.

(41) Mas isto não exclui bem entendido, a utilização das milícias com o mesmo objetivo, embora sem a mesma generalidade; as milícias sempre foram, ao contrário das ordenanças, corpos propriamente militares.

redatores não fazem mais que reoefir conceitos vulgares e indiscutíveis.

Os oficiais superiores das ordenanças — capitão-mor, sargento-mor e capitão —, eram escolhidos pelo governador, de uma lista tríplice organizada pelo Senado da Câmara do termo respectivo. Vejamos pois como o governador se dirige às Câmaras solicitando-lhes a organização de tais listas. Num ofício do governador de São Paulo, em que tendo resolvido formar novos corpos numa das freguesias da capital, pede a indicação dos candidatos a oficial, ele assim se exprime: "O grande número de povo que existe na sobredita freguesia não pode ser bem governado, nem melhor disciplinado para ocorrência do Real serviço, sem advirem mais duas companhias porque assim possam os respectivos oficiais delas acautelar as necessárias providências a bem do' mesmo Real serviço". (*Reg. XII, 35*). Nas cartas patentes dos oficiais de ordenanças emprega-se linguagem semelhante: "...formar uma companhia para melhor auxiliar e conter na devida obediência os moradores (*Reg. X/7, 54*). São exemplos entre mil outros, que, pela banalidade da matéria nelas contida, encerram fórmulas de praxe que por isso mesmo exprimem, não opiniões, mas fatos correntes e estabelecidos.

As atribuições administrativas dos oficiais de ordenanças aparecem a cada passo na rotina da administração. Respiguemo-las ao acaso no farto material do *Registro da Câmara de São Paulo*. Numa carta em que o governador, dirigindo-se à Câmara, discute várias questões de jurisdição das diversas autoridades (tratava-se em espécie da competência das autoridades eclesiásticas), ele afirma que só podem "obrigar" os moradores "paisanos" (sic), os juizes de direito e os *oficiais de ordenança* (*Reg., XII, 473*). Tratando-se da construção de um aterrado no rio Pinheiros, a Câmara, por determinação do governador, ordena ao capitão local de ordenanças que, em dia e hora designados, mande gente da sua companhia, com cabos suficientes, apresentar-se nas obras para a realização do serviço necessário sob a inspeção de um diretor escolhido por ela (*Reg., XII, 175*). Vemos noutras passagens os capitães de ordenanças encarregados de coletar na respectiva freguesia a quota de seus moradores para as obras de uma ponte (*Reg., XII, 277*). Ainda em outro texto do *Registro*, lemos uma ordem do governador mandando os oficiais da freguesia de Atibaia reterem os moradores que estavam abandonando suas lavouras com receio do recrutamento, e ameaçando com isto o abastecimento da capital (*Reg., XII, 150*). Um último exemplo das funções exercidas pelos oficiais de ordenanças: num caso de interesse público da freguesia de SantAna, sempre em São Paula, vemos q capitão das ordenanças,

locais dirigir-se oficialmente ao governador solicitando providências (*Reg.*, XII, 252 e 257).

Note-se que tudo isto não é determinado por nenhuma lei: nasceu das circunstâncias imperiosas que a vastidão do território e a dispersão da população, impunham a uma administração muito mal aparelhada para a tarefa. É uma simples situação de fato e não de direito; mas graças a ela, a colônia se tornou governável. O que facilitou a tarefa das ordenanças, dando força efetiva à hierarquia que representam, e permitindo-lhes o exercício das funções que nelas encontramos foi a preexistência na sociedade colonial de uma hierarquia social já estabelecida e universalmente reconhecida. Assinalei noutro capítulo este aspecto da organização da colônia, disposta em "clãs" que se agrupam em torno dos poderosos senhores e mandões locais, os grandes proprietários, senhores de engenho ou fazendeiros. Tal estrutura social abriu caminho para o estabelecimento das ordenanças: não houve mais que oficializar esta situação de fato, constituir com aqueles "clãs" os corpos destas últimas. E foi o que se fez colocando chefes e mandões locais nos postos de comando das ordenanças. Revestidos de patentes e de uma parcela de autoridade pública, eles não só ganharam em prestígio e força, mas se tornaram em guardas da ordem e da lei que lhes vinham ao encontro; e a administração, amputando-se talvez com esta delegação mais ou menos forçada de poderes, ganhava no entanto uma arma de grande alcance: punha a seu serviço uma força que não podia contrabalançar, e que de outra forma teria sido incontrolável. E com ela penetraria a fundo na massa da população, e teria efetivamente a direção da colônia (42).

Também noutro terreno vieram as ordenanças em auxílio da administração: no dos índios, esta população mal assimilada que se agrega à colonização, e que depois da legislação pombalina se tornara em cidadãos pelo mesmo título que os demais colonos. Não era fácil a tarefa de governá-los, mantê-los numa obediência e sujeição que somente foram capazes de conseguir, inteira e espontaneamente, a paciência ilimitada e a dedicação extrema dos missionários; e sobretudo o conhecimento que eles tinham da natureza humana, e o tacto e habilidade com que a manejavam; qualidades que naturalmente faltaram tanto aos colonos leigos como aos burocratas reinóis. O sistema de ordenanças substituiu, embora em parcela pequena, a autoridade dos padres, e dispensou um pouco a torça bruta com que ordinariamente se lidou com os índios

(42) Revendo os nomes que encontramos nos postos de comando dos *corpos de ordenança*, vamos descobrir neles a nata da população colonial, os seus expoentes econômicos e sociais. Esta regra é invariável em todos os setores do país.

para mantê-los em obediência. Aproveitaram-se uns restos de hierarquia, consideração ou respeito que havia entre os indígenas, e que apesar da dissolução de seus laços sociais e políticos primitivos por efeito da longa perseguição, sujeição e escravização sofrida, ainda sobravam em estado latente. E nas vilas de índios, que tanto abundaram depois das leis de Pombal, concederam-se os postos das ordenanças aqueles dentre eles que gozassem de real ascendência e prestígio entre seus semelhantes. Koster ironizaria estes oficiais *seminus*, com seus bastões encastoados de ouro, símbolo da autoridade, mas não veria o sistema que representavam, e que constituía a base mais sólida em que se apoia a ordem política e administrativa da colônia (43).

Os quadros militares e civis que vimos analisando até aqui não esgotam este assunto da administração colonial. Por mais indevida que a primeira vista pareça sua inclusão neste lugar, a Religião e o clero a ele pertencem por todos os títulos. A posição da Igreja e do seu culto é então muito diferente da de hoje. E para compreendê-la na sua intimidade, não nos basta assinalá-la traçando paralelos. Precisamos transportar-nos com um esforço de imaginação para ambiente inteiramente diverso, procurar participar daquela atmosfera clerical e de religiosidade em que mergulha a vida colonial. Não que haja então um sentimento religioso mais agudo, mais profundo e elevadamente sentido. Ou se houve, não é isso que mais importa aqui. De muito maiores conseqüências é o fato da onipresença de um conjunto de crenças e práticas que o indivíduo já encontra dominantes ao nascer, e que o acompanharão até o fim, mantendo-o dentro do raio de uma ação constante e poderosa. Ele participará dos atos da Religião, das cerimônias do culto, com a mesma naturalidade e convicção que de quaisquer outros acontecimentos banais e diuturnos da sua existência terrena; e contra eles não pensaria um momento em reagir. Será batizado, confessará e comungará nas épocas, próprias, casar-se-á perante um sacerdote, praticará os demais sacramentos e freqüentará festas e cerimônias religiosas com o mesmo espírito com que intervém nos fatos que chamaríamos hoje, em oposição, da sua vida civil. Uma coisa necessária e fatal, como vestir-se, comer a certas horas, seguir um regime de vida geral para todo o mundo. O cidadão da colônia atravessará seus anos de existência sem que lhe aflore à mente um instante sequer a mais leve suspeita de que tais atos poderiam ser dispensados. Haverá incrêus e céticos — e a época no momento que nos ocupa era propícia à sua multiplicação — mas a incredulidade deles ficará restrita a seus pequenos, fechados e insulados círculos de maçons e livres-pensadores que escondem

(43) Koster, *Voyages*, I, 210,

cuidadosamente sua descrença; mais que criminosos, eles apareceriam aos olhos do mundo que os cerca como loucos temíveis. A Religião não era ainda admitida, ela "era" simplesmente.

Decorre daí que as necessidades espirituais se colocam no mesmo plano que as exigências da vida civil. A participação nas atividades religiosas não é menos importante que nas daquela última. *Poder* freqüentar os sacramentos, o culto, as cerimônias da Igreja, constitui urgência que nada fica a dever ao que se pede noutra setor: a justiça, a segurança, ou as demais providências da administração pública. O Estado não se podia furtar a ela. E nem jamais cogitou disto. Pelo contrário, disputou sempre à Igreja de Roma o direito de ministrar ele próprio, a seus súditos, o alimento espiritual que reclamavam. Nunca lhe escapou a importância política disto (44).

Mas não é só inconcebível e inconcebida uma existência à margem da Religião e da Igreja: ela é impraticável mesmo para o incréu convicto e relutante. Atos de que ninguém se podia passar, mesmo pondo de parte qualquer sentimento religioso, só se praticavam por intermédio da Igreja: a constatação do nascimento se fazia pelo batismo, o casamento só se realizava perante autoridade clerical. Além disto, o poder eclesiástico tinha jurisdição privativa em muitos assuntos de fundamental importância, como nas questões relacionadas com o casamento: divórcio (ou se preferirem, o "repúdio"), separação de corpos, anulação. Também nos assuntos que envolvessem matéria de pecado (45). Eram as estipulações do Concílio de Trento, que Portugal foi a única das nações cristãs a aprovar sem restrições; e que se mantiveram em vigor no Brasil, em seus traços essenciais, até a República (46).

Se juridicamente, perante o direito positivo, era esta a posição da Igreja, não era ela de menor relevo na rotina de todos os dias. Aceitava-a o senso comum, e universalmente, como uma auto-

(44) A irreligiosidade é um fato moderno. Na secular disputa entre o Estado e a Igreja não se trata em absoluto de excluir a Religião, como se fez modernamente; mas sim afastar a interferência da Igreja de Roma em assuntos de transcendente importância política então, o de que o Estado já não se preocupa mais: provimento dos ministros da religião, questões de doutrina religiosa, etc.

(45) Assim nos *contratos jurados*, pois o perjúrio constituía pecado. É por isso que as Ordenações proibiam os contratos com juramento, pois isto seria transferir para a jurisdição eclesiástica a competência para conhecer de seu não cumprimento (*Ordenações*, liv. 4, tit. 73). Competia ainda às autoridades eclesiásticas a abertura dos testamentos, por causa dos eventuais legados em favor da Igreja. Sobre jurisdição eclesiástica em geral na colônia, veja-se Lacerda de Almeida, *A Igreja e o Estado*.

(46) As disposições do Concílio foram confirmadas no Brasil independente pelo Dec. de 3 de nov. de 1827.

ridade; ela e seus ministros. Não só se participava inteiramente da sua atividade e do seu culto externo, mas para ela se sujeitavam os indivíduos mesmo em assuntos de sua vida privada e íntima. Não é o caso de abordar aqui a secular controvérsia sobre as atribuições respectivas da Igreja e do Estado, o "Papa e o Rei", como se dizia, e que só muito recentemente perdeu seu sentido e sua razão de ser. Mas, *de fato*, e particularmente na sociedade colonial que ora nos interessa, a intervenção da Igreja e de seus ministros é considerável. Não só pelo respeito e deferência que merecem, o que lhes outorga uma ascendência geral e marcada em qualquer matéria; mas ainda pelo direito reconhecido de se imiscuírem em muitos assuntos específicos e particulares. Assim na vida doméstica dos casais, zelando pela sua boa conduta, pela sua existência em comum; podendo e devendo mesmo chamá-los eventualmente à ordem e dar parte dos renitentes às autoridades religiosas superiores; também na educação dos filhos, em que lhes compete de pleno direito intervir e fiscalizar a ação dos pais. De um modo geral, consideram-se os religiosos como zeladores dos bons costumes; e contam para isto como sanções que vão desde as repreensões, expondo os faltosos à reprovação pública, até às penalidades mais específicas, inclusive a maior delas, a excomunhão, que exclui o indivíduo do grêmio da Igreja. Isto fará sorrir os céticos de hoje, mas não assim os seus antepassados de um século apenas. O anátema religioso isolava o atingido por ele num círculo distante de repulsa geral; fazia dele um banido da sociedade de seus semelhantes. Mesmo que o seu íntimo não fosse afetado, sofria cruelmente a sanção da opinião pública que os sacerdotes facilmente manejavam e alarmavam. E isto sem contar que ficava, nos casos extremos, excluído da participação de atos indispensáveis à sua vida normal (47).

Ainda há muitos setores em que a atividade administrativa da Igreja teve não só a participação notável, mas ainda, em muitos casos importantes, exclusiva. Assim em tudo que hoje chamaríamos de assistência social ao pauperismo e indigência; à velhice e infância desamparadas; aos enfermos, etc. O mesmo podemos dizer do ensino. Também da catequese e civilização dos índios, em que,

(47) Sobre as atribuições eclesiásticas, além do que se conhece da teoria do direito canônico, é interessante consultar as provisões de cargos eclesiásticos que encerram em regra muitas delas, e naturalmente as mais interessantes para o historiador por serem as mais atuais e importantes no período em questão. Encontram-se algumas provisões nos documentos já publicados da colônia, como por exemplo no *Registro da Câmara de São Paulo*; entre outras, veja-se para amostra, fleg. XII, 361. É pena que os arquivos eclesiásticos ainda não estejam, na sua maior parte, ao alcance do grande público. Eles deitariam grande luz sobre a vida íntima da sociedade colonial.

apesar de excluída do terreno temporal pela legislação pombalina, continuava a ação da Igreja, através de suas missões regulares, e mesmo em alguns casos seculares. E ainda, finalmente, não devemos esquecer o papel que representa no setor das diversões públicas, sabido como é que a maior parte das festividades e divertimentos populares se realizava sob seus auspícios ou direção(48).

A Igreja forma assim uma esfera de grande importância da administração pública. Emparelha-se à administração civil, e é mesmo muito difícil, se não impossível distinguir na prática uma da outra em muitos correntes casos. Daí os atritos, que são frequentes, entre autoridades civis e eclesiásticas(49). Porém mais comum e normal é a colaboração; colaboração tão íntima e indispensável ao funcionamento regular da administração em geral que nada há que lembre o que se passa na atualidade, fí um anacronismo berrante projetar relações de hoje da Igreja com a administração civil, naquele passado, procurando analisá-las com critérios semelhantes. Mais que simples relações, o que havia era uma verdadeira comunhão, uma identidade de propósitos animados pelo mesmo espírito.

Não entrarei nos pormenores da organização eclesiástica da colônia, tanto do clero secular como do regular, não nos esquecendo também das *ordens terceiras* e outras *fraternidades* ligas que sempre tiveram no Brasil papel saliente nas atividades religiosas. Nada há de particular, neste terreno, que diga respeito á Igreja da colônia. Aqui como alhures, no passado como no presente, a organização clerical é em substância a mesma. Lembremos unicamente o *padroado*, concedido ao rei de Portugal e nas suas possessões ultramarinas, o que lhe permitia larga ingerência nos negócios eclesiásticos, inclusive e sobretudo a criação e provimento dos bispados; ereção de igrejas e delimitação de jurisdições territoriais; autorização para estabelecimento de Ordens religiosas, conventos ou mosteiros. Cabia ainda ao monarca, por concessão como vimos à Ordem de Cristo, a percepção dos dízimos, que é um tributo eclesiástico destinado originalmente à manutenção do clero. Em compensação, competia à coroa prover a esta manuten-

(48) Notemos que em todos estes setores cabe ainda hoje em dia à Igreja um papel considerável entre nós. Mal entre o presente e o passado há uma diferença a tal respeito essencial, porque hoje ela age como entidade privada, e não se distingue, senão quantitativamente, de outras com objetivos iguais; enquanto na colônia, ela constitui autoridade pública.

(49) Veja-se, entre outros, um caso de conflito de competência ocorrido em São Paulo nos últimos anos do século XVIII, e que é particularmente interessante porque o encerra o governador com um longo officio dirigido ao bispo em que discute e procura discriminar cuidadosamente as esferas respectivas, eclesiástica e civil (Reg., XII, 473).

ção, e tal é o objetivo das *côngruas*, isto é, subvenções pecuniárias aos membros do clero (50).

A par desta fonte de renda, tinha o clero outras. Assim os emolumentos por atos religiosos ou da jurisdição eclesiástica — ministração dos sacramentos, dispensas, custas em processos eclesiásticos, etc; e sobretudo a *desobriga* da Quaresma que se pagava por ocasião da comunhão pascal e a que estavam sujeitos todos os maiores de sete anos obrigados à comunhão. A maior parte destas imposições da Igreja ainda subsiste; mas enquanto hoje têm um caráter de donativo e contribuição graciosa, constituem então verdadeiros tributos públicos, impostos ou taxas em nossa terminologia moderna, pois ninguém se podia regular e normalmente furtar a elas.

Por efeito do padroado, a Igreja não gozou nunca, no Brasil, de independência e autonomia. Os negócios eclesiásticos da colônia sempre estiveram inteiramente nas mãos do rei, que deles se ocupava através do departamento de sua administração já citado acima, a *Mesa de Consciência e Ordens*. Mas a Igreja de Roma exerceu sobre eles uma influência indireta e decisiva através da preponderância de que gozou por muito tempo na corte portuguesa a Companhia de Jesus, que teve o Reino, até a época de Pombal, enfeudado a si e ao Papa. Depois da expulsão dos Jesuítas (1759), desaparece aquela influência e o clero e negócios eclesiásticos do Brasil ficam inteiramente entregues ao poder soberano da coroa. Isto mesmo depois da reação ultramontana do reinado de D. Maria, que nada modificou em essência na matéria, apesar do seu clericalismo e devoção de fanática em vésperas da insanidade mental em que terminaria seus dias. Aliás o Papado, já muito enfraquecido e com as atenções ocupadas em outros setores mais importantes, não assume, relativamente ao Brasil e à sua metrópole, nenhuma atitude reivindicatória de seus direitos: abandona inteiramente nas mãos do Rei Fidelíssimo os assuntos religiosos da colônia. Bastará para nos certificarmos disto percorrer a correspondência das autoridades, tanto civis, como religiosas, relativamente a tais negócios, e se perceberá claramente a liberdade de movimentos do governo metropolitano da matéria (51). A Igreja no Brasil se tornara em simples departamento

(50) Sobre o Padroado da Coroa, veja-se a *Alegação jurídica, etc*, de D. José Joaquim de Azeredo Coutinho.

(51) Veja-se particularmente a longa e minuciosa informação do Vice-Rei Luís de Vasconcelos, prestada em 1783 ao Secretário de Estado do governo português: *Negócios eclesiásticos*. — Também a coleção *Correspondência de várias autoridades*, em que há muitas cartas de autoridades religiosas da colônia, sobre matéria de sua jurisdição, ao governo metropolitano.

da administração portuguesa, e o clero secular e regular, seu funcionalismo.

Está aí, em suma, o esboço da organização administrativa da colônia. Uma boa parte das críticas que lhe podemos fazer já está contida nessa análise. Vimos aí a falta de organização, eficiência e presteza do seu funcionamento. Isto sem contar os processos brutais empregados, de que o recrutamento e a cobrança dos tributos são exemplos. máximos e índice destacados do sistema geral em vigor. A complexidade dos órgãos, a confusão de funções e competência; a ausência de método e clareza na confecção das leis, a regulamentação esparsa, desencontrada e contraditória que a caracteriza, acrescida e complicada por uma verborragia abundante em que não faltam às vezes ate dissertações literárias; o excesso de burocracia dos órgãos centrais em que se acumula um funcionalismo inútil e numeroso, de caráter mais deliberativo, enquanto os agentes efetivos, os executores, rareiam; a centralização administrativa que faz de Lisboa a cabeça pensante única em negócios passados a centenas de léguas que se percorrem em lentos barcos a vela; tudo isto, que vimos acima, não poderia resultar noutra coisa senão naquela monstruosa, emperrada e ineficiente máquina burocrática que é a administração colonial. E com toda aquela complexidade e variedade de órgãos e funções, não há, pode-se dizer, nenhuma especialização. Todos eles abrangem sempre o conjunto dos negócios relativos a determinado setor, confundindo assuntos os mais variados e que as mesmas pessoas não podiam por natureza exercer com eficiência. O que mais se assemelharia a departamentos especializados, como as Intendências do Ouro, a dos Diamantes, as Mesas de Inspeção e alguns outros, nada são disto na realidade. Acumulam atribuições completamente distintas, ocupando-se das simples providências administrativas e de política, como do fomento da produção, da direção técnica, arrecadação de tributos e solução de contendas entre partes. E é por isso que raramente se encontram neles técnicos especializados. Nas várias Intendências do Ouro, por exemplo, nunca se viu um geólogo, um mineralogista, um simples engenheiro. Eram indivíduos inteiramente leigos em ciências naturais e conhecimentos técnicos que se ocupavam com os assuntos de mineração. E isto porque deviam ser, ao mesmo tempo, e sobretudo, burocratas, juristas, juizes.

Mas não precisamos ir procurar funções especializadas para descobrir as fraquezas da administração colonial. Nas próprias atividades essenciais do Estado, ela é lamentável. Justiça cara, morosa e complicada; inacessível mesmo à grande maioria da população. Os juizes escasseavam, grande parte deles não passava de juizes leigos e incompetentes; os processos, iniciados aí,

subiam para sucessivos graus de recurso: ouvidor, Relação, Suplicação de Lisboa, às vezes até Mesa do Desembargo do Paço, arrastando-se sem solução por dezenas de anos. A segurança pública era precária. Já vimos os recursos e adaptações a que a administração teve de recorrer para suprir sua incapacidade neste terreno da ordem legal, delegando poderes que darão nestes quistos de mandonismo que se perpetuarão pelo Império a dentro, se não a República, e tornando tão difícil em muitos casos a ação legal e política da autoridade. Mas mesmo com esta adaptação forçada, não se conseguiu fazer predominar a ordem; a insegurança foi sempre a regra, não só nestes sertões despolicados que constituem a maior parte da colônia, mas nos próprios grandes e maiores centros, à sombra das principais autoridades. Se o banditismo e o crime permanente não assolaram a colônia excessivamente, isto se deveu muito mais à índole da população, e não às providências de uma administração inexistente na maior parte do território da colônia (52).

As finanças não estão em melhor postura; alguma coisa, e bastante ilustrativa, já foi dita acima com respeito à arrecadação das rendas públicas. O manejo delas não é de melhor qualidade. Nunca se viveu, em todas as capitánias, cidades e vilas de cujas finanças temos notícias, senão em regime permanente de *déficit*. E um *déficit* "desorganizado", se podemos sem pleonismo acrescentar este qualificativo para caracterizar o sistema financeiro da colônia, onde a falta de rendimentos para cobrir as despesas se resolvia sumariamente com o calote, não se pagando, nem com boas intenções, os credores que não fossem protegidos das autoridades. Nem o soldo das tropas se satisfazia regularmente, e o espetáculo de soldados mendigando pelas ruas era comum.

Se nas suas funções essenciais a administração era isto, nas outras é pior. A instrução pública estava reduzida a umas poucas aulas de primeiras letras, latim e grego, esparsas pelos principais centros, e ao parco ensino ministrado nas maiores cidades pelas ordens religiosas (53). Os serviços de higiene e saúde pública se constatarem pelo estado das principais cidades, Bahia e Rio de

(52) Sobre a justiça e segurança na colônia, veja-se a crítica de Saint-Hilaire, que resume admiravelmente o assunto: *Voyage aux provinces de Rio de Janeiro...*, I, 364 e segs.

(53) Sobre o ensino da Bahia, consulte-se Vilhena, *Recopilação*, Carta VIII, que escreve com a autoridade própria de professor régio que era. Para o Rio de Janeiro, vejamos as interessantes considerações duma representação dos professores régios em 1787, e publicada na *Correspondência de várias autoridades*, 215. — Um resumo sumário, mas bem feito, da instrução colonial, é o trabalho de Moreira de Azevedo, *Instrução nos tempos coloniais*.

Janeiro(54). Hospitais não havia senão uns raríssimos militares, como o do Rio de Janeiro, que se instalou no antigo colégio dos Jesuítas(55), e as Santas Casas de Misericórdia, que embora poucas, constituem a mais bela e quase única instituição social de certo vulto da colônia. Das obras públicas, vimos já uma amostra nestes miseráveis caminhos e mais vias de comunicação. E afora isto, legou-nos a colônia pouquíssimas obras dignas de menção; algumas fortalezas medíocres e o aqueduto da Carioca, no Rio de Janeiro, quase esgotam a lista(56).

O fomento da produção estava inteiramente entregue à boa vontade de um ou outro administrador mais esforçado, e nunca passou de pequenas e limitadas providências(57). A lista poderia ser alongada, mas inutilmente, neste mesmo diapasão: a mesma falta de esforço construtivo, a mesma ineficiência e negligência se encontrará por toda parte. Um exemplo bastaria para caracterizar a administração colonial: a mineração. Durante quase um século, a exploração do ouro e dos diamantes constituiu a maior riqueza da monarquia, a base em que assentou a prosperidade e até mesmo a existência do trono português. Pois nem assim ela mereceu mais que a consideração de um bem tributável, uma fonte de renda que se tratava de explorar ao máximo. Afora isto, nada se fez, e deixou-se toda a matéria ao abandono. A incapacidade da administração colonial, a negligência e inércia que demonstrou diante da imensa dissipação e destruição de riqueza natural que se praticava nas minas, é um atestado que dispensa quaisquer outros comentários.

Se no terreno da eficiência é este o retrato da administração colonial, não é ele mais avantajado no da moralidade. De alto a baixo da escala administrativa, com raras exceções, é a mais grosseira imoralidade e corrupção que domina desbragadamente. Poder-se-ia repetir aqui, sem nenhuma injustiça, o conceito do *Soldado Prático*: "Na Índia não há cousa sã: tudo está podre e afistulado, e muito perto de herpes..." Os mais honestos e

(54) Para a Bahia: Vilhena, *Recopilação*; para o Rio de Janeiro, sobretudo Oliveira Lima, D. *João VI no Brasil*. Inscrevia-se no ativo da administração a introdução da vacina nos primeiros anos do séc. XIX.

(55) Sobre este hospital: Pedro Cúrio de Carvalho, *Histórico da hospitalização militar no Brasil*.

(56) Há ainda os edifícios públicos, poucos além das igrejas. O vale dessas tem sido consideravelmente exagerado. Algumas têm, não há dúvida, valor artístico; mas nenhuma a grandeza ou suntuosidade que se lhes quer emprestar. Ao lado dos monumentos religiosos das colônias hispano-americanas, México e Peru em particular, fazem medíocre figura.

(57) Lembremos aqui a administração, única sob este aspecto, do Marquês do Lavradio no Rio de Janeiro. Também a de Lobo de Almada na Capitania do Rio Negro.

dignos delegados da administração regia são aqueles que não embolsam sumariamente os bens públicos, ou não usam dos cargos para especulações privadas; porque de diligência e bom cumprimento dos deveres, nem se pode cogitar. Aliás o próprio sistema vigente de negociar os cargos públicos abria naturalmente portas largas à corrupção. Eles eram obtidos e vendidos como a mais vulgar mercadoria. Mas isso ainda é o de menos, porque estava nos métodos aceitos e reconhecidos. O que fazia Vieira, já século e meio antes, conjugar no Brasil o verbo "rapio" (no sermão do Bom Ladrão) em todos os modos, tempos e pessoas, era esta geral e universal prática, que já passara para a essência da administração colonial, do peculato, do suborno e de todas as demais formas de corrupção administrativa. Se fosse alinhar aqui testemunhos, seria um não acabar nunca. E mesmo fazendo neles o desconto da maledicência, a administração não sairia mais reabilitada: isto porque, salvo em discursos laudatórios e de ordem pessoal (que pela sua frequência já não constituem nenhum bom sintoma), não se encontra nos depoimentos contemporâneos nenhum conceito, já não digo elogioso, mas de tolerância e justificativa para com a administração. Parta de onde partir a crítica ou observação, dos simples cidadãos nascidos na colônia ou dos reinóis, como dos mesmos delegados do poder, a opinião é invariável e igualmente severa. Acrescente-se a isto o que referem os viajantes estrangeiros que nos visitaram em princípios do século passado, quase todos eles da maior consciência e honestidade e sem motivo especial algum para não dizerem a verdade e ter-se-á uma coleção de dados tais que, a não ser que se conteste a própria hipótese fundamental de toda pesquisa histórica e que é a "possibilidade de reconstruir o passado", levam com segurança absoluta ao que ficou dito acima.

Tem uma larga responsabilidade em tudo isto, afora o vício que é geral na administração portuguesa desde o tempo longínquo das Índias, o espírito particular que anima o governo metropolitano no gerir a sua colônia. Se se justifica o conceito do autor anônimo do *Roteiro do Maranhão* que "as colônias são estabelecidas em utilidade da metrópole" ou daquele outro contemporâneo para quem "seu efeito primário e comum é certamente o de enriquecer a metrópole e aumentar-lhe o poder" (58) — confissões em que há ao menos franqueza em matéria onde a hipocrisia tem hoje assento incontestado — Portugal no entanto sempre interpretou mesquinhamente este objetivo primordial e latente em todas as colonizações de caráter oficial. Suas vistas

(58) *Roteiro*, 102; e Rodrigues Barata, *Memória da Capitania de Goiás*, 337.

raramente foram além dos proveitos imediatos que sob a forma de tributos podia auferir da colônia. Um governador do Rio Grande do Sul aliás um dos mais notáveis, Silva Gama, resumia em 1805 este pensamento numa confissão crua e nua: "Nada me interessa com mais fervor, escrevia ele ao governo do Reino, do que a fiscalização da Real Fazenda. Diminuir as suas despesas o quanto é possível, fazer arrecadar ansiosamente tudo que possa pertencer-lhe sem dano dos vassallos, e esquadriñar novos recursos para aumentá-la, são os objetivos do meu maior desvelo"(59). Um objetivo fiscal, nada mais que isto, é o que anima a metrópole na colonização do Brasil. Raros são os atos da administração ou os administradores que fazem exceção a **regra**. Pombal, cujo governo é o único talvez, depois do período heróico da história portuguesa, que teve vistas largas, Pombal mesmo não conseguiu desvencilhar-se inteiramente do que estava no fundo da consciência nacional, ou antes da política da monarquia. O ouro e os diamantes, então, fizeram perder o resto da cabeça e bom-senso que sobravam à metrópole. Com uma ânsia sem paralelo, ela se atira sobre o metal e as pedras como um cão esfaimado sobre o osso que aflora na terra cavada. Só que não tinha sido ela quem o escavara... Durante um século quase, não haverá outra reocupação séria e de conseqüência que a cobrança dos 5ireitos régios, o quinto; a história administrativa do Brasil se contará em função dela.

Assente numa tal base, a administração colonial não podia ser outra coisa que foi. Negligencia-se tudo que não seja percepção de tributos; e a ganância da coroa, tão crua e cinicamente afirmada, a mercantilização brutal dos objetivos da colonização, contaminará todo mundo. Será o arrojo então geral para o lucro, para as migalhas que sobravam do banquete real. O construtivo da administração é relegado para um segundo plano obscuro em que só idealistas deslocados debateram em vão.

Tudo isto se refere, em particular, à administração civil. A eclesiástica, nada ou quase nada lhe fica a dever. Admitamos contudo, de início, uma restrição que é de justiça salientar. Se não muito pouco ao nível moral, pelo menos no da capacidade, o clero da colônia é nitidamente superior ao funcionalismo civil, como aliás a qualquer outra categoria particular da população colonial. Não seria por simples coincidência que boa parte dos indivíduos, de formação intelectual acima do comum extremamente baixo com que tomam contacto os viajantes estrangeiros que nos visitaram em princípios do século passado, seja de ecle-

(59) *Does. relativos à história da capitania de São Pedro do Rio Grande do Sul*, 285.

siásticos. Em Goiás, Saint-Hilaire chega a afirmar que as únicas pessoas com "alguns conhecimentos" são os padres (60). Também não será tida como fruto do acaso a circunstância da tamanha proporção de membros do clero aparecerem entre aqueles que se destacaram nas letras e ciências da colônia; e de terem saíram dele os expoentes de seus principais ramos (61). Aliás já referi no capítulo anterior a razão por que o clero se tornou a carreira intelectual por excelência na colônia: é a única que abre as portas a todos sem distinção de categoria. Refuglar-se-ão nele todos ou quase todos a quem a inteligência faz cócegas.

Mas noutro terreno, no seu teor moral médio, a massa do clero não se destaca muito acima de seus colegas da administração leiga. A mercantilização das funções sacerdotais tornara-se pela época em que nos achamos um fato consumado. Citei já a observação de uma autoridade eclesiástica, que reconhece ter-se tornado a batina um simples "modo de vida", um emprego, parecendo aliás perfeitamente conformado com o fato (62). Que se podia esperar daí? A geral e persistente grita dos povos contra os tributos eclesiásticos é aliás um sintoma bem sensível do caminho que tomara o clero colonial. Baltasar da Silva Lisboa, alto funcionário da administração, expondo ao Vice-Rei os assuntos de suas atribuições, assim rematava as considerações que faz sobre o clero: "Eles só querem dinheiro, e não se embarçam que tenham bom título" (63). Noutro ofício do ano seguinte repete conceito semelhante (64). Para se ter uma idéia do que ia pelos conventos do Brasil em matéria de costumes e corrupção, leia-se a longa exposição que a respeito faz o Vice-Rei Luís de Vasconcelos ao Secretário de Estado, e que repete resumidamente no relatório com que entrega o governo ao sucessor que o vinha substituir (65); se se desejar um depoimento ainda mais autorizado e insuspeito, veja-se o que dizem de seus conventos respectivos

(60) *Voiage aux sources*, I, 347.

(61) José Mariano da Conceição Veloso, nas ciências naturais; José Joaquim da Cunha Azeredo Coutinho nas ciências econômicas; José de Sousa Azevedo Pizarro e Gaspar da Madre de Deus, na historiografia; José Maurício Nunes Garcia, na música. E isto para não falar senão dos contemporâneos do momento que nos ocupa. Note-se ainda que o gênero literário único em que a colônia produziu alguma coisa de mais destaque foi a oratória sacra. A nossa poesia não pode ter a pretensão de ultrapassar o consumo interno e da erudição literária.

(62) Frei Antônio da Vitória, superior dos Capuchos do Rio de Janeiro, *Correspondência de várias autoridades*, 291.

(63) Carta de 20 de outubro de 1787. *Correspondência de várias autoridades*, 226.

(64) *Loc. cit.*, 228.

(65) *'Negócios eclesiásticos, e Officio*, 33.

os Superiores dGs Carmelitas e dos Capuchos(66). Mas não é de um bispo, Frei Antônio do Desterro, do Rio de Janeiro, e em correspondência oficial ao Secretário de Estado, o seguinte texto tão elucidativo da compreensão que tinha o clero colonial de suas funções sacerdotais? "Como prêmio e remuneração do trabalho, escreve ele, que estimula fortemente a todos, principalmente «este Brasil onde se cuida mais no interesse do que na boa fama e glória do nome, me parecia mais preciso e justo que sua Majestade remunerasse enfectivamciite a estes párocos (aqueles que tivessem servido com os índios) com igrejas de Minas, dando a cada um tantos anos de párocos nas ditas igrejas, *por serem pingues*, quantos tiverem servido nas freguesias dos índios"(67). Poderiam ser alongados estes testemunhos, encontrados nos documentos da época, e que se não abundam tanto como os relativos à administração leiga, não são menos precisos ou convincentes. Mas bastará para supri-los todos, o que Saint-Hilaire, católica e crente convicto, deplorando-o embora e procurando consolar o leitor cristão de tantos golpes vibrados à sua sensibilidade, descreve com minúcias em seu longo capítulo dedicado ao clero brasileiro (68).

Nestas condições, não é de esperar do clero colonial, animado de tal espírito, grande diligência no cumprimento dos seus deveres. E de fato, é o que se verifica. Ele exercerá ativamente sua função de satisfazer às necessidades espirituais da população lá onde pode ser e é bem remunerado por ela: nas paróquias "pingues" a que se refere o bispo acima citado; nas capelas de engenhos abastados. O resto da população fica ao desamparo. Para ela, os padres rezarão no máximo as missas e ministrarão a comunhão da desobriga que constitui o melhor de seus rendimentos. O resto do tempo, ocupar-se-ão em afazeres bem distanciados de suas obrigações: muitos são fazendeiros: era eclesiástico o melhor farmacêutico de São João del-Rei, e preparava e vendia ele próprio suas drogas; um outro sacerdote vendia tecidos no balcão de sua loja... (69).

(66) *Correspondência de váris autoridades*, 168 e 285.

(67) *Correspondência do bispo do Rio de Janeiro* (1754-1800), 42. O grifo é meu.

(68) *Voyage aux provinces de Rio de Janeiro*, I, cap, VIII. Apesar de suas afirmações, que constituem o mais veemente libelo, acrescenta Saint-Hilaire que neste assunto poderão acusá-lo de reticências, mas nunca de exageros. Em outras muitas passagens de seus diários, o naturalista francês abunda em observações sobre os padres e seus costumes no Brasil. Católico fervoroso, o assunto lhe despertava naturalmente a atenção. O maior e único elogio que lhes faz, em conjunto, é relativamente ao clero da comarca de Minas Novas, onde afirma *parecer-lhe haver menos simonia que no resto da capitania*. Id. II, 256.

(69) *Saint-Hilaire, Voyage aux sources* .. , I, 132.

E se assim cumpriam, ou deixavam de cumprir seus deveres fundamentais, que (fizer dos de assistência e amparo social que a tradição, como seus estatutos e a divisão estabelecida das funções públicas lhes impunham? Algumas Ordens, alguns de seus membros pelo menos, ocupavam-se ainda com a catequese dos índios, e citei em capítulos anteriores alguns destes raríssimos exemplos. Em certos conventos ministravam-se educação e ensino; mas só nas maiores capitais, e para grupos reduzidos da população. Algumas irmandades leigas dedioavam-se aos enfermos, expostos e indigentes, como os sempre lembrados com justiça Irmãos da Misericórdia. Há exemplo de dedicação e trabalho, e não quero subestimá-los; mas infelizmente exceções, casos raros num oceano de necessidades não atendidas e de que ninguém se preocupava. A grande maioria do clero, secular e regular, desde os mais altos dignatários até os mais modestos coadjutores, deixava-se ficar numa indiferença completa de tais assuntos, usufruindo placidamente suas côngruas e demais rendimentos, ou suprindo a deficiência deles com atividades e negócios privados.

Que parcela de responsabilidade caberá disto, diretamente, à política metropolitana? Com a expulsão dos jesuítas, desfalcara-se a colônia do quase único elemento que promovera em larga escala uma atividade social apreciável. Mas os efeitos nocivos da medida de Pombal, neste terreno de que nos ocupamos, não devem ser exagerados. Já passara, fazia muito, o tempo dos Nóbregas e Anchieta, e a Companhia de Jesus decaíra consideravelmente. O que seria no futuro, é difícil se não impossível assentar com segurança. Mas avaliar a perda pela bitola daqueles primeiros missionários, seria anacronismo lamentável.

A ineficiência do clero no momento que nos ocupa tem causas mais profundas que esta ou aquela medida singular da política metropolitana ou da própria Igreja de Roma. Uma de caráter geral, e que atingem o conjunto da estrutura eclesiástica universal nos tempos que precedem a nossa época. Não me cabe aqui abordá-las. Outras locais, próprias da colônia. E estas se resumem na resposta a ser dada a uma questão fundamental: estava a sociedade colonial apta a produzir um clero capaz, de elevado teor moral e na altura de suas funções? Havia nela ambiente social e moral para isto, e para a manutenção e florescimento de um clero daquele naipe? As conclusões gerais sobre a sociedade colonial em princípios do século passado, e que me esforçarei por esboçar no próximo capítulo, fornecerão talvez alguns elementos para a resposta pedida.