

# HISTÓRIA POLÍTICA - ADMINISTRATIVA DO BRASIL

## *Etapas da Evolução Político - Administrativa do Brasil*

II — O GOVÊRNO-GERAL (\*)

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES.

O Governo-Geral, que inaugurou a terceira fase do período colonial, surgiu, em 1548, com o objetivo declarado de uniformizar as atividades administrativas em todo o território brasileiro, obstar os abusos dos donatários e seus prepostos, reprimir os excessos contra o gentio e melhorar as condições de defesa do litoral.

Foram, porém, razões de ordem econômica que mais fortemente inspiraram a sua criação.

Com os progressos alcançados durante quase meio século, o Brasil aparecia aos olhos de Portugal como investimento altamente reprodutivo. Uma população de cerca de trinta mil almas transformara São Vicente, Ilhéus, Porto Seguro, Bahia, Itamaracá, Pernambuco e Espírito Santo em centros de exportação de açúcar, fumo, algodão e outros produtos. Pouco menos de sessenta engenhos funcionavam nas quinze povoações que da Bahia para o sul haviam logrado consolidar sua indústria extrativa, e não eram poucos os estaleiros e oficinas para reparo de embarcações.

Tôda essa riqueza, que um ensaísta moderno (1) estimou em que quatrocentos milhões de cruzeiros, não podia, segundo os conselheiros do rei, ficar em mãos de particulares e exposta à cobiça de outras nações que para ela voltavam suas vistas com insistência cada vez mais inquietadora. O Brasil deixara de ser uma aventura para converter-se num empreendimento de bases sólidas.

Por isso mesmo, inclinou-se o trono de Portugal para um tipo de organização que lhe assegurasse, através da reconquista das rédeas da administração e do governo do Brasil, a reintegração na posse do patrimônio que êle alienara, quase totalmente, à iniciativa privada, quando esta tomou a seu cargo o povoamento e a colonização das novas terras.

Mas não há dúvida de que ao lado das razões de ordem econômica outras causas prepararam o advento do Governo-Geral. E entre elas pode-

(\*) Do ponto de vista da estrutura e funcionamento da administração, o Governo Geral e o Vice-Reinado não apresentavam diferenças entre si. Por isso mesmo deixamos de lado a distinção que os historiadores estabelecem entre os dois regimes.

(1) ROBERTO SIMONSEN — *História Econômica do Brasil* — Col. Brasileira.

riamos salientar a hipertrofia dos poderes dos donatários; o permanente estado de guerra entre índios e brancos, resultante do tratamento brutal dispensado aos primeiros pelos segundos; o estabelecimento de corsários estrangeiros no litoral e a ausência de coordenação entre as capitanias, com grave risco para a unidade da colônia.

A estrutura e funções do Governo-Geral eram estabelecidas em regimentos, baixados pela coroa. Consoante a hierarquia dos atos oficiais de então, os regimentos suplantavam em rôrça e importância os forais, revogando-os naquilo em que com êles fôssem incompatíveis.

O estado do regimento do 1º Governador-Geral (2) é sobretudo interessante porque dêle transparece a intenção de limitar a autoridade e os privilégios dos donatários, e de subordinar êstes últimos a um poder central sediado no Brasil. Com referência à estrutura e à dinâmica da administração, o regimento de TOMÉ DE SOUSA encerrava inovações de grande alcance e que se traduziam :

1º) na criação de uma superestrutura, com a finalidade específica de uniformizar a administração colonial e promover a coordenação das capitanias;

2º) no estabelecimento de um programa de govêrno, com discriminação das atribuições das autoridades incumbidas de executá-lo;

3º) na melhoria dos métodos de administração, mediante o registro dos atos oficiais e o contrôle da atuação dos funcionários, através de inspeções e juntas de fiscalização e tomada de contas.

4º) na instituição de um corpo de funcionários graduados, mantidos com os recursos da Fazenda e sem qualquer dependência para com os donatários e

5º) no fortalecimento dos vínculos de subordinação da colônia à metrópole.

O primeiro Govêrno-Geral era do tipo colegiado. As autoridades nomeadas para exercê-lo, isto é, o Governador-Geral, o Provedor-Mor e o Ouvidor-Geral, embora tendo cada qual suas atribuições privativas, fixadas no respectivo regimento, constituíam um conselho e deviam agir de acôrdo. Apenas em relação a certos assuntos e debaixo de certas circunstâncias reconhecia-se alguma preponderância ao Governador-Geral, cuja opinião deveria prevalecer em caso de divergências no seio do conselho.

Eram atribuições do Governador-Geral superintender tôda a administração; cuidar da defesa da colônia; nomear os funcionários; conceder sesmarias; prover os meios e instalações para os serviços públicos; criar vilas e municípios; promover a construção de navios; taxar, juntamente com o Provedor-Mor, a exploração do pau brasil e das especiarias; organizar expedições para descoberta de terras no sertão; resolver os casos omissos nas leis e regulamentos; dar minuciosa conta ao rei da situação dos negócios da colônia.

(2) Publicado na "Rev. do Inst. Histórico", vol. 61, Parte I.

Posteriormente, em virtude de sucessivas reformas tendentes a fortalecer a sua autoridade, o Governador-Geral recebeu, ainda, competência para

— dar aos capitães e governadores das capitanias subalternas o regimento pelo qual deveriam os mesmos orientar-se;

— promover a arrematação, em concorrência pública, das rendas trienais;

— deduzir dos dízimos e mais consignações, o pagamento das fôlhas civil, militar e eclesiástica, e das despesas extraordinárias;

— tomar por empréstimo às pessoas que dêle pudessem dispôr sem vexame o dinheiro necessário ao custeio dos serviços;

— chamar à sua presença os magistrados e oficiais da Fazenda, a qualquer hora e sem admitir excusa, sempre que precisasse ouvi-los;

— suspender os governadores das capitanias subalternas e designar os respectivos substitutos para o período de suspensão;

— decidir os conflitos de jurisdição entre os ouvidores e provedores, bem como exercer sôbre êsses funcionários completa autoridade, inclusive para aplicação da pena de morte natural ou civil;

— promover a inspeção de tôdas as escolas; e

— velar pela conduta dos clérigos.

O Governador-Geral estava sujeito a certos impedimentos e incompatibilidades. Proibia-se-lhe, expressamente, delegar seus podêres a outras pessoas que não as indicadas pela coroa; permanecer no Brasil, uma vez concluído seu período de govêrno; exercer o comércio ou a indústria; prover em cargo público pessoas de seu serviço; criar empregos remunerados, de qualquer natureza; a usar-se da sede do govêrno, sem licença do rei; trazer consigo filho moço ou permitir que êle aqui viesse ter durante a sua gestão; (3) negar às partes recibos dos papéis que por seu intermêdio devessem ser remetidos à côrte.

Menos complexas e mais definidas do que as do Governador eram as atribuições do Ouvidor-Geral. A êste cabia, conforme consta do regimento expedido a PERO BORGES, em 1548, cuidar dos negócios da justiça, proceder nos respectivos feitos e, afinal, despachá-los com o Governador-Geral.

Já então existiam, vindos dos primeiros tempos da colonização, os juizados de paz e os juizados de fora. Sôbre uns e outros o Ouvidor-Geral, na qualidade de figura suprema da justiça, passou a exercer ação de contrôle, coordenação e supervisão.

Com as diversas reformas operadas a partir de 1609, quando foi criada a Relação da Bahia, o Ouvidor-Geral foi perdendo a importância que de

(3) Tal proibição passou a ser adotada em consequência de grave incidente entre a autoridade eclesiástica e o filho do Governador DUARTE DA COSTA.

início desfrutara. Aí pela segunda metade do século XVIII vamos encontrá-lo reduzido a uma figura de segundo plano no mecanismo das Relações.

Criadas com o propósito de descentralizar a distribuição da justiça, as Relações eram tribunais de apelação, integrados por onze membros: um Regedor, um Chanceler, cinco Desembargadores, dois Ouvidores-Gerais, um Procurador da Coroa e um Juiz dos Feitos da Fazenda. As funções de Regedor eram desempenhadas pelo Governador-Geral que tinha, assim, a qualidade de membro nato do tribunal, embora não participasse do julgamento dos feitos. Não se pode dizer que o Regedor fôsse uma figura meramente simbólica, uma vez que lhe pertencia a competência para designar os ministros encarregados de apurar as acusações contra os juizes e serventuários da justiça; preencher os officios da Relação; enviar, anualmente, ao rei o relatório das atividades judiciais; vigiar os presos e providenciar o andamento dos respectivos processos.

Como tribunal pròpriamente dito, isto é, como órgão de julgamento das questões civis e criminais, a Relação era presidida por seu Chanceler e nela tomavam assento os Desembargadores, os Ouvidores-Gerais o Procurador da Coroa e o Juiz dos Feitos da Fazenda Real. Os Desembargadores eram bacharéis em direito, com, pelo menos, três anos de experiência em judicatura de primeira instância.

Para o julgamento das causas o tribunal era dividido em Câmaras, das quais participavam cinco magistrados, além do Relator.

O espírito religioso da época e a preocupação pelo cerimonial introduziram os regulamentos da justiça a obrigatoriedade de os desembargadores ouvirem missa, antes de iniciar seus trabalhos, e andarem trajados de prêto, numa apresentação austera e solene, como exigia a dignidade de seus cargos.

Para os trabalhos auxiliares, a Relação dispunha de nove escrivães, um inquiridor civil, um inquiridor criminal, um guarda-mor, dois guardas menores, dois meirinhos, um capelão, um médico, um cirurgião, um sangrador e um carcereiro.

Nas capitánias, a justiça era organizada em comarcas e estas em termos. Cada comarca possuía com autoridade mais graduada o Corregedor, ao qual estavam subordinados o ouvidor e os juizes. Cabia ao Corregedor promover a eleição dos juizes e vereadores dos conselhos; avocar a si os processos, quando as decisões fôsem viciosas ou os juizes inquinados de suspeição; julgar os agravos e cartas testemunháveis referentes às questões que exorbitassem da alçada dos juizes locais; expedir passaportes; proceder a devassas e correições contra os juizes e serventuários da justiça.

Os ouvidores conheciam, em primeira instância, de todos os crimes praticados na sede da ouvidoria, e, em grau de recurso, das sentenças proferidas pelos juizes locais.

As questões relativas a órfãos, a arrecadação, inventário e partilha dos bens das pessoas que falecessem deixando filhos menores de vinte e cinco anos, os suprimentos de idade para casamento, os crimes de autoria de

menores, a prestação de contas de tutores e matérias afins cabiam ao Juiz de Órfãos, o qual, conforme dispunha o Alvará de 2 de maio de 1731, devia ser maior de trinta anos e casado.

As questões de segurança pública eram superintendidas pelo Juiz de Fora, o qual, além da função judicante compreendida na sua alçada, tinha por atribuição: obrigar o alcaide a policiar a cidade com os oficiais para isso designados pela Câmara; proceder aos inquêritos para apuração dos crimes; providenciar a fim de que fôsem tomadas pelos almotacés as medidas referentes ao suprimento dos gêneros indispensáveis à subsistência da comunidade e à observância das posturas municipais sôbre pesos medidas, limpeza urbana, preços das mercadorias e serviços.

As questões de pequeno valor eram decididas verbalmente, de modo sumário, sem apelação nem agravo, pelo Juiz de Vintena, primitivamente chamado Juiz Pedâneo. A alçada do Juiz de Vintena fixava-se em função do número dos jurisdicionados: era de até cem réis nas aldeias de vinte vizinhos; de até duzentos réis, nas de cinqüenta a cem vizinhos; de até trezentos réis, nas de cem a cento e cinqüenta vizinhos; e de quatrocentos réis daí em diante.

Afora os magistrados, havia os serventuários da justiça, destacando-se entre êles o Solicitador dos Resíduos, para a execução dos testamentos; o Tabelião para a lavratura e arquivamento de atos e papéis a que se devesse dar fé pública; o Escrivão de Órfãos, para a preparação do expediente processual do juízo orfanológico; o Escrivão da Provedoria, para a execução das penhoras e arrematações, e contrôle das contas dos Recebedores; os Curadores de Ausentes, para representação das heranças jacentes; os Inquiridores, para tomada de depoimentos; o Contador e o Recebedor das Sisas.

Parte do trabalho dessa complexa engrenagem de justiças locais convergia, por fôrça dos recursos, para a Relação, a qual, de acôrdo com o sistema de alçada, decidia em última instância ou encaminhava os processos à justiça da côrte que detinha a última palavra a respeito de determinadas questões.

A organização judiciária, na segunda fase do govêrno-geral, apresentava certos aspectos que do ponto de vista da evolução da administração pública não podem deixar de ser mencionados, tais como a proibição de acumulação estabelecida para os cargos de Juiz de Fora e Juiz de Órfãos, a vitaliciedade para os ofícios da justiça e a exigência de prova pública da habilitação para o preenchimento dos tabelionatos.

Como acabamos de ver, as modificações sofridas pela organização judiciária foram profundas. O mesmo não se pode dizer com relação à administração fazendária, cujo aperfeiçoamento não guardou a justa proporção com os progressos alcançados pela economia colonial. Dois problemas exerceram sôbre ela considerável influxo: o do contrabando e o da moeda.

A luta entre o fisco e o contribuinte feriu-se desde cêdo com desvantagens para o primeiro, não sômente porque os processos de triubtação e arrecadação eram de molde a provocar represálias, como também porque a

vastidão do território e as dificuldades de comunicação propiciavam o contrabando, a ocultação de mercadorias e o despistamento dos agentes fiscais.

Convencida de que seria anti-econômica a arrecadação dos impostos através das repartições oficiais, pois que o número destas e, conseqüentemente, o dos funcionários respectivos, teria de crescer numa alta proporção para atender a infinidade de vilas e aldeias que iam sendo criadas num período de intensa penetração do interior, a côrte adotou o sistema de cobrança por meio de rendeiros. No último trimestre do ano, em cada capitania ou mesmo em cada distrito cujas condições econômicas o permitissem, eram postas em leilão as contribuições devidas à fazenda real. A adjudicação fazia-se, quase sempre pelo praso de três anos, ao licitante que oferecesse maior lance ou apresentasse melhores fiadores. Por êsse sistema estabelecia-se, em matéria fiscal, uma delegação de podêres da coroa ao rendeiro, ficando êste investido de autoridade para coagir o contribuinte remisso ao pagamento do impôsto, mediante a aplicação de sanções a sua pessoa e bens.

E' de se calcular até que ponto semelhante solução veio agravar as relações entre o contribuinte e o fisco, já que êste último, como o pulso da iniciativa privada, se tornou mais vigilante, insaciável e vexatório. A forma usual de evasão ao torniquete fiscal era o contrabando que floresceu em todo o período colonial, apesar das severas medidas contra êle tomadas pela coroa. Tais medidas iam desde a proibição da entrada de navios estrangeiros nos portos do Brasil à atribuição aos governadores da responsabilidade pessoal pelos contrabandos que se verificassem. Não obstante, até mesmo nos países alheios ao movimento marítimo para o continente americano, como a Suécia, os diplomatas portugueses iam encontrar documentos comprobatórios da existência de vastas companhias de contrabandistas sediadas no Brasil e em Portugal, através das quais se processava ativo comércio com diversas nações européias.

Em certas zonas do território brasileiro, as dificuldades perigos e ônus da arrecadação determinavam o completo desinterêsse pelos leilões das rendas. Via de regra, só apareciam bons licitantes nas localidades em que a própria coroa poderia, sem maiores dificuldades, promover a cobrança dos tributos.

Progressivamente, porém, iam-se adicionando ao aparelhamento fiscal novas peças, como o Tribunal da Provedoria, órgão de funções contenciosas em matéria fiscal, as Mesas de Inspeção que fiscalizavam os diferentes produtos (ouro, fumo, açúcar, etc.) destinados ao comércio, e as Mesas dos Homens de Negócios, ancestrais das modernas associações comerciais, que regulavam as práticas do comércio e participavam de inspeção do serviço das alfândegas.

Ao lado do contrabando, a necessidade de moeda para as transações também influiu na organização dos serviços fazendários.

Quase dois séculos após o descobrimento, a pequena quantidade de dinheiro existente no Brasil achava-se concentrada nas capitais, em mãos

de reduzidíssimo grupo de comerciantes e ricos proprietários. Constava, na sua totalidade, das moedas de 20, 10 e 5 réis cunhadas na côrte para circulação na África. O interior estava inteiramente desprovido de moeda e as transações por lá se efetuavam tendo como padrão rolos de pano, porções de cacau, de fumo, de açúcar e de pau brasil.

Para atender as necessidades da colônia, uma carta régia de 8 de março de 1694 determinava a instalação de uma Casa da Moeda, na Bahia. A nova repartição teria sua existência limitada ao tempo que lhe fôsse suficiente para recolher e recunhar as moedas em curso, e fabricar novas com as barras de ouro e prata, cujos proprietários desejassem transformá-las em dinheiro.

Foram cunhadas por essa época nove padrões, sendo três de ouro e seis de prata. Os de ouro foram o de quatro mil réis, pesando duas oitavas e oito grãos; o de dois mil réis, pesando uma oitava e dez grãos; o de mil réis, pesando quarenta e um grãos. Os de prata foram o de duas patacas (seiscentos e quarenta réis), uma pataca (trezentos e vinte réis) meia pataca (cento e sessenta réis), quatro vintens (oitenta réis), dois vintens (quarenta réis) e vintem (vinte réis).

Não se empregou o cobre nas primeiras cunhagens; a utilização desse metal só se verificou em 1729.

A primeira Casa da Moeda deveria cunhar todo o ouro existente no Brasil. Constatou-se, porém, que tal não era possível, já que os transportes, por deficientes e inseguros, não permitiam que se trouxesse até a Bahia o ouro das demais capitanias. Resolveu então a côrte transferir a Casa da Moeda para o Rio de Janeiro (1699) e depois para Pernambuco (1700), onde foram cunhadas moedas dos mesmos padrões lançados na Bahia, e que se diferenciavam entre si por terem gravadas as letras *R* e *P*, indicativas de sua procedência.

A esta altura podemos concluir que os dois traços marcantes na evolução do Governo-Geral foram o progressivo fortalecimento da autoridade do Governador, pela concentração de uma soma de poderes cada vez maior em suas mãos, e o paulatino enfraquecimento da autoridade do Provedor-Mor e do Ouvidor-Geral, mediante a partilha da respectiva competência entre órgãos que foram sendo criados para integrar a administração dos negócios da Fazenda e da Justiça.

A nova posição em que foram colocados o Provedor-Mor e o Ouvidor-Geral trouxe como consequência a alteração da fisionomia do regime, o qual veio a perder sua primitiva feição de sistema colegiado, para adquirir características do tipo executivo forte.

Os poderes do Governador-Geral não eram, entretanto, absolutos. Havia matérias que, embora compreendidas genêricamente na esfera de atribuições do governador, êste submetia ao exame da *Junta-Geral*. Tal Junta, espécie de Conselho de Estado, era constituída pelo bispo diocesano, pelas patentes militares mais elevadas e pelas autoridades superiores da Fazenda e da Justiça. Em geral dela participavam, ainda, na qualidade de assessôres as autoridades ligadas aos problemas a serem debatidos, e os

delegados das Câmaras. Sòmente o Governador-Geral (ou o vice rei), que era seu presidente, poderia convocá-la, o que fazia, não raro, em virtude de representação a êle dirigida.

Era da competência privativa da *Junta-Geral* decidir as questões referentes a limites entre capitâneas, conflitos de jurisdição entre as altas autoridades, queixas dos povos contra os magistrados ou altos funcionários, iminência de invasão estrangeira, sedição das tropas, guerra ao gentio, e demais questões de grande relevância na vida da colônia.

Para lavratura das atas das reuniões da *Junta-Geral* havia um livro próprio, que era numerado e rubricado na còrte. A esta eram remetidas cópias do inteiro teor das referidas atas, a fim de que fòssem examinadas pelo Conselho Ultramarino que a resepto, das mesmas emitia parecer.