

Ciclos Administrativos do Brasil

Primeiro Ciclo

1500-1581

LUIZ PINTO

A administração brasileira, de modo geral, divide-se em ciclos distintos, economicamente diferentes e equacionados dentro da realidade geográfica, política e cronológica do Brasil. Mesmo assim, isolando-se êsses ciclos, cada qual oferece curioso panorama administrativo, tanto pelas influências recebidas — ação da política européia sempre divergente — ou mesmo pelo caráter de subdivisão que a incipiente economia colonial determinava, não deixando, dêsse modo, que se formasse uma diretiva ou conduta homogênea sob um ponto de vista administrativo comum. (1)

A etapa inicial que, segundo CAIO PRADO JÚNIOR (2) poderíamos chamar de *preliminares*, mais sensivelmente observada, do descobrimento até 1530, marca-se com o esforço do povo colonizador para formação de uma sociedade rural sob os Trópicos, como nos mostra insofismavelmente OLIVEIRA VIANA. (3) É um período quase incógnito, nebuloso mesmo, sem definição social, nem política, nem econômica. (4) Até mesmo a dúvida lusa sobre a extensão da terra, suas produções e riquezas, dimensões e possibilidades, como se sente nessa certidão de idade do Brasil, que é o depoimento do Escrivão PERO VAZ DE CAMINHA. (5) Éramos, então, até geograficamente, apenas aquilo que o Tratado de Tordesilhas determinava: Uma faixa inexpressiva, que um dia os tratados e as bandeiras, aos impulsos de uma raça nova, haveriam de multiplicar. (6)

Há quem afirme, e fazendo-o não errará muito, que êsse ciclo primitivo ou original, o ciclo da cruz chantada no Pôrto Seguro, teve influência positiva, pois é êle uma espécie de marco, a pedra fundamental do edifício que se come-

(1) MÁRIO DA VEIGA CABRAL — *História do Brasil*, Rio, 1954.

(2) CAIO PRADO JÚNIOR — *História Econômica do Brasil* — Rio, 1944.

(3) OLIVEIRA VIANA — *Populações Meridionais do Brasil* — Rio, 1918.

(4) FRANCISCO ADOLFO DE VARNHAGEM — *História Geral do Brasil* — Rio, 1949.

(5) PERO VAZ DE CAMINHA, Pernambuco, 1900.

(6) BASÍLIO DE MAGALHÃES — *Expansão Geográfica do Brasil Colonial*, Rio, 1944.

cava a construir, dentro do nevoeiro social do século XVI. O símbolo de uma fé, uma cruz, ou de uma nacionalidade, a cuja sombra o Brasil se fêz, nascendo daí a sua administração nas providências tomadas, nos relatórios feitos a bordo das caravelas da conquista, a troca de planos, de idéias, ante *achado* tão expressivo que ainda mais iria cobrir de louros o luso descobridor e conquistador de mares “antes nunca navegados”. Logo, êsse ciclo pode representar para os estudantes da administração brasileira a nascença do Estado do Brasil, ainda embrionário, em fase, pode-se dizer, emocional (7) mas politicamente perfeito, no sentido social. (8)

A armada, os índios, a perspectiva de metais e pedras preciosas, a madeira vermelha que, segundo alguns historiadores já era conhecida na Europa, pois os franceses vinham apanhá-la nas costas de Pernambuco e Paraíba, (9) as águas dos rios, as baías, o Monte Pascoal, tudo eram sintomas próximos de uma administração que nascia em bases portuguesas, administração feudal, mas que, mesmo assim, não deixava de apresentar o seu conteúdo palpável, evidente, numa conjuntura de com êle formar-se um esquema da nossa sociologia administrativa. (10)

Nesse período, isto é, no ciclo que se derrama de 1500 a 1581, deve-se saber que, superintendendo esta colônia americana, logo, inspirando a administração, contam-se D. Manuel I, D. João III, a quem muito devemos, D. Sebastião e D. Henrique, os quais imperaram no velho país peninsular e, em consequência, em sua colônia, nestas paragens da terra americana.

Logo em 1548, dentro dêsse grande ciclo, tivemos um esquema mais claro de administração, como nos mostra BASÍLIO DE MAGALHÃES. (11) Mas, mesmo antes, de 1531 a 1533, a administração brasileira se entremostra com a ação de Martim Afonso de Souza e seu irmão Pero, aos quais devemos a fundação de dois núcleos regulares de colonização: São Vicente e Piratininga.

Ainda no início do ciclo a que nos reportamos a criação de capitânicas hereditárias é de suma importância. Os quinze lotes surgidos de 1534 a 1536, entre a costa e a linha de Tordesilhas, tiveram alguma expressão, destacando-se os de S. Vicente e Rio de Janeiro, e o de Pernambuco, onde Duarte Coelho firmou uma administração segura e certa.

Com o fracasso de algumas capitânicas, “por falta de um órgão de coordenação administrativa”, foi que D. João III baixou um regimento, abarcando Fazenda, Justiça e Marinha, uma espécie de “*magna-charta da nossa incipiente nacionalidade*”. (12)

(7) KARL MANNHEIM, Pôrto Alegre, 1954.

(8) EDUARDO BENES.

(9) FREI VICENTE DO SALVADOR, S. Paulo, 1918.

(10) LUIZ PINTO — *Contribuição à Sociologia Administrativa do Brasil*, Rio, 1955.

(11) BASÍLIO DE MAGALHÃES — *História Administrativa e Econômica do Brasil*, Rio, 1951.

(12) JOÃO RIBEIRO — *História do Brasil*, Rio, 1953.

Aquêles regimento tirava aos donatários todo o seu poderio, como se vê nas expressões do Prof. BASÍLIO DE MAGALHÃES:

“Estabeleceu o sistema da defesa militar da colônia; vedou a escravização dos índios, exceto dos que fôsem capturados em “guerra justa”; cogitou da concessão de sesmarias; ordenou se realizassem feiras periódicas e dispôs regras precisas com relação aos engenhos de açúcar; não olvidou o combate ao luxo; e recomendou, ainda, se explorasse a zona sertaneja do Rio São Francisco. E’ fácil compreender que as principais obrigações do provedor-mor da Fazenda (o primeiro dos quais foi Antônio Cardoso de Barros, ex-donatário do Ceará) consistiam em traçar o melhor plano da arrecadação das rendas da colônia, cuidando, acima de tudo, da boa ordem das Alfândegas e do fisco em geral, para o que eram auxiliados pelas Juntas de Fazenda, criadas mais tarde. Os outros auxiliares de Tomé de Sousa foram Pero Borges, ouvidor-geral, e Pero de Góis, capitão-mor da costa. Releva notar que tôdas as nomeações (inclusive a do governador-geral) eram pelo prazo de três anos.

Não se esqueceu o monarca português da direção espiritual do nosso país, não só conseguindo do Papa fôsse criado na recém-fundada cidade do Salvador um bispado, como também obtendo permissão de Inácio de Loyola para que tomassem parte os jesuítas na catequese dos silvícolas do Brasil.

Em cada vila ou cidade havia um capitão-mor e um alcaide (êste encarregado especialmente de funções policiais e militares), diretamente subordinados ao governador-geral; e a administração local cabia à Câmara Municipal, cujos vereadores, eleitos pelos “homens bons” da terra, decidiam dos negócios da comuna, sob a presidência de um juiz ordinário ou do juiz de fora. As edificações nomeavam anualmente os seus almotacés, fiscais de casas comerciais e construções públicas, além de aferidores dos pesos e medidas.

A Justiça tinha por órgão mais alto a Casa de Suplicação, de Lisboa, até que se criassem, em nosso país, as Relações da Bahia e do Rio de Janeiro (as do Maranhão e Pernambuco só apareceram durante a “inversão brasileira”, 1812 e 1821). Os funcionários forenses que exerciam, então, atividade em nossa pátria, foram os seguintes: os Corregedores de Comarcas, em geral Desembargadores vindos do reino em missão temporária; os Ouvidores, que, por via de regra, presidiam às Juntas de Fazenda, auxiliados por Provedores e Contadores de Comarca, superintendiam tudo quanto respeitava ao Fôro e aos seus serventuários de tôda ordem; os Juizes de Fora (letrados e que traziam uma vara branca, nomeados pelo Rei para devassas); os Juizes Ordinários (eleitos, como os Vereadores, que usavam uma vara vermelha), aos quais também cabia a presidência das Municipalidades; os Juizes de Órfãos (que deviam ser maiores de 30 anos, prestavam fiança e não podiam deixar de ser casados); e os Juizes de Vintena (eleitos anualmente), semelhantes aos atuais Juizes de Paz.

Tendo sido criada no Rio de Janeiro, em consequência da expulsão definitiva dos franceses da baía de Guanabara, por Mem de Sá, uma capitania da coroa, foi dividida por D. Sebastião o govêrno-geral, em 1572 (ano da morte de Bem de Sá), tendo sido nomeado para o do norte Luiz de Brito e Almeida e para o do sul Antônio Salema. Mas o mesmo soberano luso não

tardou a unificar a administração da sua colônia americana, para a qual nomeou Governador-Geral a Lourenço da Veiga (1578-1581), cuja maior preocupação foi a conquista da Paraíba. Em consequência do descobrimento de ouro de lavagem no litoral paulista, Felipe III (da Espanha e II de Portugal) dividiu novamente o Brasil em dois governos, tendo ocupado o do norte, sucessivamente, D. Diogo de Meneses e Gaspar de Sousa, sendo desse período a conquista do Ceará por Martim Soares Moreno, a expulsão dos franceses do Maranhão e a fundação de Belém do Pará. O governo meridional foi denominado, nos documentos oficiais, Repartição do Sul, constituída pelas capitânicas do Rio de Janeiro, São Paulo (São Vicente e Santo Amaro) e Espírito Santo; e, do mesmo modo que D. Francisco de Souza, também Artur de Sá e Meneses e seus sucessores (Alvaro da Silveira e Albuquerque, D. Fernando Martins Mascarenhas de Lancastro e Antônio de Albuquerque Coelho de Carvalho) foram governadores da "Repartição do Sul" até 1709, data em que se criou a capitania de "São Paulo e Minas do Ouro".

Via-se que os lusos colonizadores estavam executando uma tomada de contato com a nova terra, governada por Tomé de Sousa, Duarte da Costa, Mem de Sá, Luiz de Brito de Almeida e Lourenço da Veiga, (13) no período aludido.

A essa altura dos acontecimentos, as explorações da Costa, as primeiras expedições às minas, os índios, as águas, a criação de dois governos, na Bahia e Rio de Janeiro, respectivamente, (14) a ação dos primeiros jesuítas trazidos por Tomé de Sousa e Duarte da Costa, como as capitânicas, davam ao Brasil um começo de rumo administrativo, quando outros povos começaram também a despertar para suas riquezas e oportunidades que oferecia. O açúcar de Pernambuco era o maior chamariz dos flibusteiros.

Um governo-geral para a colônia correspondia à necessidade de uniformizar a administração de todo o país. (15) O Governador-Geral Tomé de Sousa, o Provedor-Mor da Fazenda, Antônio Cardoso de Barros, o Ouvidor-Geral, Pero Borges, êsses três homens traçaram à administração brasileira, de 1549 a 1553, uma era de definições de exercício que pode ser considerada como o alicerce da futura nacionalidade, sob o aspecto de organização administrativa. (16)

Além da administração material propriamente, Tomé de Sousa não esqueceu o seu aspecto espiritual, tendo trazido com êle para o Brasil os seis primeiros jesuítas, sob a direção do Padre Manuel da Nóbrega. Foi ainda nos quatro anos de sua gestão, em 1552, que o Brasil foi feito bispado, separado de Funchal, com D. Pero Fernandes como nosso primeiro bispo.

Depois dessa etapa administrativa criada com Tomé de Sousa, a administração foi "cindida em duas, em 1572", com Luiz de Brito de Almeida, na

(13) MÁRIO DA VEIGA CABRAL — *Obra citada*.

(14) BASÍLIO DE MAGALHÃES — *Obra citada*.

(15) ROCHA POMEIO — *História do Brasil*, Rio, 1952 (6.^a edição).

(16) JOÃO RIBEIRO — *História do Brasil*, Rio, 1953 (14.^a edição).

Bahia, e Antônio de Salema, no Rio, para, em 1577, voltar ao que era antes, isto é, govêrno uno, ainda sob Luiz de Brito de Almeida.

Com a fundação de Santos em 1532, obra de Brás Cubas e João Ramalho, a administração tomou outro delineamento, sobretudo pelo açúcar já produzido em S. Vicente e em Pernambuco.

Êsse primeiro ciclo da administração brasileira é muito importante porque representa a formação de uma diretiva, e, por êle, que é puramente luso, se aúfere o papel desempenhado pelo colonizador português no mundo americano.

Assim, estende-se êsse ciclo de 1500 a 1581, e é vizinho do ciclo espanhol, que se lhe segue e vai de 1581 a 1640.

Além da conquista da terra, que êle inicia e que se caracteriza pela exploração da costa, sendo a primeira conhecida a da nau de Gaspar de Lemos (1500) e as duas seguintes (1501-1502 e 1503-1504), em que tomou parte Américo Vesúpcio (17).

O que chama de logo a atenção da administração brasileira nessa época, entretanto, quando D. Manuel pouco se preocupava com o Brasil, pois estava mais empolgado com o oriente, é o arrendamento que se começa ("O trato do Brasil"), em primeiro lugar com Fernão de Noronha e, "dez anos mais tarde, (1513) com Jorge Lopes Bixorda".

Precedendo a criação das capitanias, vieram as feitorias de Cabo-Frio, Todos-os-Santos e Pernambuco. E o tráfego do pau-brasil concentrou a ação dos flibusteiros, até que D. João III (1521-1557), com a organização de flotilhas, deu início a defesa da costa brasileira e de sua administração, até à vinda ao Brasil da Armada dos irmãos Martim Afonso de Sousa e Pero Lopes de Sousa, (1531 a 1533), à qual devemos a criação dos primeiros núcleos administrativos, com a fundação das Vilas de S. Vicente e Piratininga, como vimos antes.

Das 15 capitanias criadas, de 1534 a 1536, poucas floresceram, talvez por falta de um órgão de administração de contrôle, o qual só nos veio em 1548, com a instituição do govêrno-geral, a que se alude páginas atrás. (18)

Ciclo da conquista, da exploração da costa, da defesa contra os francezes, da criação de capitanias, da fundação dos primeiros núcleos. A coroa portuguesa, nas cartas forais, reservava para si o quinto dos metais e pedras preciosas; o monopólio do pau-brasil, da droga e especiarias; o dízimo de todos os produtos, os direitos aduaneiros.

Pode-se chamar êste ciclo o condensador, porque nêle começaram a fixar-se as traves mestras destinadas à formação da sociedade tropical ao sol dos céus americanos, constituindo-se ainda, através de providências dos colonizadores, o ponto de partida, a estaca zero das coordenadas que deram lugar à administração brasileira.

(17) MÁRIO DA VEIGA CABRAL — *Obra citada.*

(18) ROCHA POMBO — *Obra citada.*

SUMMARY

- (1) *The first administrative period is characterized by the efforts of the colonists to form an agricultural society in the tropics. Brazil was largely unknown territory at the time, and in this period was laid the foundation stone for future development. It represents, in embryonic form, the beginnings of the Brazilian State.*
- (2) *Foundation between 1531-1533 of two permanent settlements São Vicente and Piratininga, followed by the establishment, between 1534-36, of the fifteen hereditary captaincies.*
- (3) *In face of the failure of some of these captaincies owing to the lack of a co-ordinating administrative agency, King Dom João III issued an act concerning Finance, Law and Navigation, Which curtailed the power of the owners of the captaincies.*
- (4) *The Act established a chief Surveyor for Finance, later aided by Finance Boards, a Chief Justice and a Chief Captain of the Coast, all of them as assistants to the Governor General.*
- (5) *Each town had a Chief Captain and a Mayor, directly subordinate to the Governor General, the local administration being in the hands of an elected town council.*
- (6) *The highest judicial organ was the Court of Appeal in Lisbon, until the foundation of the Courts in Bahia and Rio de Janeiro.*
- (7) *In 1572 the General Government was divided into Northern (Bahia), and Southern (Rio de Janeiro). Although shortly after a single General Governor was appointed, (1578-81), King Phillip III reinstated dual government subsequently.*
- (8) *This first period is important because it represents the formulation of a policy. During it the renting of land was instituted (1503), then the commercial settlements (feitorias), followed by the captaincies.*

A principal responsabilidade duma unidade administrativa de planeamento e pesquisas é estudar a eficiência do plano básico da organização e desenvolver planos que facilitem a consecução dos objetivos do órgão.

CATHERYN SECKLER-HUDSON — *Planeamento Administrativo no Governo Federal*, em "Processes of Organization and Management".