

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

1.^a PARTE

Panorama geral anterior a 1930

Capítulo I

OS PRECURSORES

Reforma quer dizer forma nova, modificação, reparação, reconstrução, restabelecimento, melhoramento, renovação.

Para estudar, apresentar, discutir e fazer compreender uma reforma, seja ela da natureza que fôr, faz-se, portanto, mister focalizar preliminarmente aquilo que foi objeto de transformação, a fim de que, estabelecido um paralelo entre o que existia e o que passou a vigor, possa gerar-se um claro entendimento das razões motrizes da ação renovadora.

No caso, o nosso campo de ação é a administração pública brasileira. Tomá-la em determinada época e apresentá-la aos leitores desintegrada do todo que ela constitui, seria estudo parcial e deficiente, que traria em si a desvantagem de dificultar, senão de impedir, as comparações que se tornam necessárias.

E' claro que, se pretendemos falar sôbre a reforma administrativa operada entre nós, de 1930 para cá, não cabem neste trabalho largas palavras concernentes a tôda a história da nossa administração. Alguns traços rápidos, dedicados ao passado, parecem-nos, todavia, indispensáveis, até para melhor realce das excelências dos métodos de direção hoje adotados.

Assim, para essa espécie de *background* da obra que se inicia, remontemos aos primórdios da nossa terra e fitemos respeitosa e comovidamente os olhos no velame das caravelas e bergantins que trouxeram às nossas plagas o almirante Martim Afonso e, poucos anos depois, o nosso 1.^o Governador Geral, Tomé de Souza.

Com Martim Afonso de Souza "fidalgo notável, soldado valente e brioso tanto quanto estadista de

valor, começa prôpriamente a história do Brasil (1).

O escopo destas linhas não é, porém, a História do Brasil e sim a dos aspectos que em nosso país foi assumindo a gestão das coisas públicas até à situação atual.

A figura notável de Martim Afonso fica, por isso, em plano que escapa às finalidades desta obra. Embora seja êle o patriarca da nossa unidade territorial, sèriamente ameaçada nas três primeiras décadas do século XVI pelos piratas franceses, insuflados e protegidos por Francisco I, sua missão primacial e essencial foi a de "fixar ao longo da costa Atlântica núcleos permanentes de população" (2), capazes de repelir as invasões iminentes e a pilhagem que se generalizava. Seus atos administrativos foram, por isso, rudimentares e de caráter precipuamente militar.

A bem dizer, não havia, no momento, onde exercer a administração, no sentido que essa palavra adquiriu em nossos dias. Havia, sim, muito que desbravar, que criar, que construir, que orientar, preparando o terreno para os fundamentos da obra que ia ser iniciada.

Embora viesse Martim Afonso ao Brasil investido de poderes que lhe outorgavam a dignidade de lugar-tenente do Rei, por carta régia expedida de Castro Verde, a 20 de novembro de 1530, e a fim de "tomar posse das terras que descobrisse na terra do Brasil, a organizar nela govêrno e administração civil e militar, prover os ofícios de justiça e tudo o mais necessário ao serviço público" (3), o poder dos capitães-donatários, repartido em frações desiguais, levantava grandes obstáculos à obra de unidade que se impunha, tornando a administra-

(1) PANDIÁ CALÓGERAS — *Formação histórica do Brasil* — 3.^a Edição (pág. 91) — Companhia Editora Nacional — 1938.

(2) *Opus cit.*

(3) Apud MAX FLEIUSS — *História Administrativa do Brasil* — 2.^a Edição, pág. 6 — Companhia Melhoramentos de São Paulo.

ção mais um problema privado ou doméstico que público.

A necessidade de “uniformizar a administração em todo o país, reprimindo o arbítrio dos capitães-donatários, uns quase soberanos, e de seus locotenenentes; a indisciplina reinante em quase tôdas as capitanias e desmandos contra o gentio; a urgência de expelir contrabandistas franceses que audazmente se haviam estabelecido nos mares da costa, entre a ilha de S. Sebastião e Cabo Frio; de fortificar e guarnecer mais seguramente o litoral e de premunir os donatários contra as freqüentes insurreições das tribos mais ferozes, a exemplo do que sucedera com Pereira Coutinho, trucidado pelos Caetés; de exaltar a fé católica, antes de tudo, e politicamente organizar em bases definitivas a América Portuguesa, decidira el-rei, em 1548, a criar um só poder central, ou Governo Geral Uno, em nossa terra, como traço de união entre os donatários, a quem foram retiradas muitas das prerrogativas contidas em suas cartas de doação” (4).

Para Governador Geral foi, então, escolhido Tomé de Souza, “mordomo-mor do rei, cavaleiro fidalgo da sua Real Casa, varão que se ilustrara em Ásia e África pelos seus grandes feitos, tino administrativo, e caráter forte e impoluto” (5).

Com Tomé de Souza começou, pròpriamente, a administração em nossa terra. Dêle e da grande figura do jesuíta Manuel da Nóbrega, vindo para a América em sua companhia, diz o insigne Calógeras (6): “Tornaram-se os fundadores do Brasil, segundo as diretivas previstas por Martim Afonso de Souza. Amigos e trabalhando de mãos dadas, a êles deveu a nossa colônia seu surto e seu progresso. Sossêgo, respeito à autoridade, justiça, organização da vida econômica e social, a ambos se deveram”.

Capítulo II

OS GOVERNADORES E VICE-REIS

A Tomé de Souza, 1.º Governador Geral para o Brasil, foi dado um *Regimento*, datado de Almeirim, a 17 de dezembro de 1548 (7), que, cronolò-

gicamente, pode ser considerado a célula primitiva da nossa legislação. Dividido em 48 capítulos, considera-o Varnhagen “um modelo de tino administrativo”.

Escapa às finalidades dêste trabalho transcreever aqui essa venerável e pitoresca peça legislativa. Consigne-se, todavia, que, como primeira obrigação do Governador Geral, figurava a de “velar por que o gentio fôsse bem tratado, e, no caso de se lhe fazer dano ou moléstia, exigir a devida reparação às vítimas e castigar os delinqüentes” (8). Com relação aos primeiros cargos e funções públicas do Brasil-colônia, cumpria ao Governador Geral “prover em officios de justiça e de fazenda os degredados que houvessem prestado bons serviços nas armadas ou em terra, excetuados apenas os condenados por furto ou falsidade” (9).

Na mesma data de 17 de dezembro de 1548, foram também baixados, em Almeirim, *Regimentos* para o Provedor-mor da Real Fazenda e para o Ouvidor Geral, cargos que, com o do Governador Geral, constituíam as três autoridades máximas da colônia. Todos três eram independentes e tinham as suas atribuições discriminadas, mas só deveriam agir de comum acôrdo, formando uma espécie de conselho de governo.

O Ouvidor-Geral era a autoridade suprema da justiça territorial, cabendo-lhe assistir na mesma capitania que o Governador Geral. Cumpria-lhe conhecer

“por ação nova, dos casos crimes, para o que tinha alçada até morte natural inclusive, quanto a escravos, peões, cristãos, gentios livres, devendo, porém, nos casos em que, segundo o direito, coubesse a pena de morte, inclusive, tratando-se de pessoas dessa qualidade, proceder nos respectivos feitos e despachá-los com o governador-geral, sem apelação, se fôsem conformes os seus votos; e, no caso de discordância, deviam ser os autos, com os réus, remetidos ao corregedor em Lisboa, para sentença” (10).

O Provedor-mor da Real Fazenda, cujo Regimento constava de 30 capítulos, teve o seu cargo, criado, segundo as próprias palavras de El-Rei:

“para regularizar a administração da Fazenda no Brasil, a qual, segundo consta, vai muito desordenada” (11).

(4) MAX FLEIUS, *opus cit.*, pág. 14.

(5) *Idem, ibid.*

(6) PANDIÁ CALÓGERAS, *op. cit.*, pág. 14.

(7) Publicado na “Revista do Instituto Histórico”, Tomo LXI, Parte I.

(8) *Apud* MAX FLEIUS, *op. cit.*, pág. 15.

(9) *Idem, ibid.*, págs. 17 e 18.

(10) *Idem*, pág. 21.

(11) *Idem*, pág. 18.

Entre os casos de sua competência, figurava :

“ordenar o estabelecimento das casas em que se fizesse o negócio da Fazenda Real por contos, com os livros a êsse fim necessários, dos quais um em que se assentassem as rendas e seus títulos, outro de forais, regimentos, provisões, ordenados, tenças, contratos, arrendamentos e matrícula da gente de sôlido, com a obrigação, para o provedor-mor, de despachar na mesma repartição, acompanhado do escrivão da Fazenda, todos os dias que julgasse necessário à conveniência do serviço público” (12).

Ao chegar ao Brasil, vinha Tomé de Souza incumbido de “fundar uma fortaleza e povoação grandes na Bahia de Todos os Santos” (13), em local diferente da antiga Vila Velha, que não era “dos mais apropriados” (14).

A 1.º de novembro de 1549 inaugurava êle a cidade do Salvador, onde figuravam os nossos primeiros edifícios públicos, dignos dêsse nome. Êsses edifícios eram a Casa dos Governadores, a Casa da Câmara, a Igreja Matriz, a Cadeia, o Colégio dos Padres, a Sé, a Casa dos Contos e armazens para a Alfândega.

Por essa enumeração se verifica que as repartições públicas mais antigas que possuímos foram fazendárias, da mesma forma que, entre os cargos e funções, deve ocupar a primazia o de escrivão da Fazenda, mencionado no Regimento do Provedor-mor.

Quatro anos durou a fecunda gestão de Tomé de Souza no Brasil. A instâncias suas e diante da alegação de que a idade já não mais o ajudava nos trabalhos e fadigas que aqui suportava, concordou a Côrte de Lisboa em dar-lhe substituto. A 15 de julho de 1553 chegava à Bahia o seu sucessor, D. Duarte da Costa, cuja má administração não tardou em entregar a colônia à sanha dos índios revoltados e à cupidez dos piratas franceses.

A situação tornou-se alarmante, sendo, pouco tempo depois, nomeado Mem de Sá para suceder a Duarte da Costa.

A obra administrativa de Mem de Sá, continuadora da de Tomé de Souza, é digna da gratidão de todos os brasileiros. Governando por mais de 12 anos, é Mem de Sá considerado como o verdadeiro administrador colonial pelos nossos maiores historiadores. Sôbre êle assim se exprime Frei Vicente

do Salvador : “O doutor Mem de Sá, com razão, pode ser espêlho dos governadores do Brasil”, e Varnhagen considera que o “Brasil foi por êle salvo”.

Mem de Sá foi nomeado por carta régia datada de 23 de julho de 1556, em cujo final D. João III ordenava :

“E o dito Mem de Sá servirá os ditos cargos enquanto eu houver por bem e não mandar o contrário, pôsto que acima diga que os servirá por tempo de três anos” (15).

Feliz foi a ressalva feita por El-Rei de manter Mem de Sá no govêrno enquanto houvesse por bem e não mandasse o contrário. Três anos seria um prazo extremamente exíguo para a realização da grande obra de pacificação e reorganização por êle levada a cabo, com a valiosa ajuda de seu sobrinho Estácio de Sá, que fundou a cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro em 1565, e, mais tarde, de outro sobrinho, Salvador Correia de Sá e Benevides.

O novo governador geral, nomeado pela metrópole, a instâncias de Mem de Sá, em 1570, não chegou a tomar posse do cargo, por haverem as naus em que viajava, com cêrca de setenta jesuítas, sido destroçadas por piratas huguenotes, que trucidaram os tripulantes. Em substituição ao malogrado D. Luiz Fernandes de Vasconcelos, aportou à Bahia, a 2 de março de 1572, quase às vésperas do falecimento de Mem de Sá, o seu segundo e, na realidade, primeiro sucessor, Luiz de Brito e Almeida, cuja autoridade literal sôbre o nosso território teve curta duração, já que, por carta régia de 10 de dezembro do mesmo ano, ficou o Brasil dividido em dois governos gerais — o do Norte e o do Sul.

Na exposição de motivos dessa carta régia, dizia El-Rei D. Sebastião, fundamentando a medida :

“...sendo as terras da costa do Brasil tão grandes e distantes umas das outras e haver já agora nelas muitas povoações e esperanças de se fazerem muitas mais pelo tempo em diante, não podiam ser tão inteiramente governadas como cumpria, por um só governador, como até aqui nelas houve” (16).

O citado Luiz de Brito e Almeida teve, assim, a sua autoridade reduzida ao Brasil setentrional, de

(12) *Idem*, pág. 19.

(13) *Regimento do Governador Geral*, cit.

(14) *Idem*.

(15) *Apud* MAX FLEIUSS, *op.cit.*, pég. 25.

(16) MAX FLEIUSS, *op.cit.*, pág. 29.

Pôrto Seguro para cima, sendo nomeado governador da parte meridional, de Ilhéus para baixo, com sede no Rio de Janeiro, o Dr. Antônio de Salema.

A razão principal da divisão do Brasil em dois governos foi, segundo Rocha Pombo, aliviar de preocupações com o Sul o governador das capitânicas do Norte.

Embora os dois governos procurassem agir harmônicamente, tendo, até, firmado um acôrdo em 10 artigos, não tardou em revelar-se impolítica a dualidade de autoridades, tanto que, cinco anos depois, em 1577, voltava novamente o Brasil a um único poder central, com sede na Bahia, sendo, no ano seguinte, nomeado Lourenço da Veiga 5.º Governador Geral.

Em 1608, foi, outra vez, o Brasil submetido à tentativa de dois governos. Como a primeira, a medida não durou mais de cinco anos, vindo, em 1613, assumir o novo govêrno unificado, D. Gaspar de Souza.

Até à criação do seu 1.º Vice-Rei, D. Jorge de Mascarenhas, Marquês de Montalvão, nomeado, por Felipe IV, em 1640, ao fim do domínio espanhol, teve o Brasil, ao todo, 17 governadores gerais.

O título de Vice-Rei não foi usado por todos os sucessores do Marquês de Montalvão. Só passou a ter uso ininterrupto a partir de 1763, com a mudança da sede do vice-reinado para o Rio de Janeiro.

Tinham os nossos governadores gerais e vice-reis a patente de nomeação condicionada ao prazo de três anos (17), podendo ser reconduzidos. O Conde de Sabugosa e o Conde das Galvêas, ainda na Bahia, e D. Luiz de Vasconcelos e o Conde de Rezende, já no Rio de Janeiro, exerceram, todos, o vice-reinado por mais de 12 anos.

Os vice-reis pagavam altos emolumentos correspondentes à patente, renovados em caso de recondução. O ordenado, “não incluindo o sôlido da patente e propinas” (18), foi, para Tomé de Souza, de 400\$0 anuais, elevando-se, já para Duarte da Costa e Mem de Sá, a 600\$0. Em 1583, ao tempo do 6.º governador geral, era de 800\$0, passando em 1602, com o 8.º governador, a 1:200\$0, isto é, a três vêzes mais que o do 1.º governador geral.

Essas cifras não representam, todavia, a realidade das vantagens deferidas aos governadores. Como já vimos acima, havia ainda o “sôlido da

patente e propinas”, e, pela *Fôlha geral de despesas*, criada por ato de 10 de junho de 1617, o governador geral, além do ordenado anual de 1:200\$0, tinha 400\$0 para os 20 homens de seu serviço e mais 400\$0, “para fazer mercê às pessoas que em meu serviço merecerem” (19), o que fazia um total de dois contos de réis.

Em 1763 consignou-se ao vice-rei Conde da Cunha o ordenado anual de 4:800\$0, e os vencimentos do Conde de Azambuja, em 1768, eram de 5:748\$0, “além de pequenas propinas, como o azeite de peixe” e o “capim para as bêstas de sege” (20).

O Conde de Rezende teve, em 1789, 8:000\$0 anuais, o maior ordenado do cargo, que foi conservado para D. Fernando José de Portugal e Castro, Marquês de Aguiar, além do que lhe competia como regedor da Relação, suprimindo-se, então, tôdas as propinas e emolumentos percebidos até essa época pelos vice-reis.

O último vice-rei do Brasil foi D. Marcos de Noronha e Brito, 8.º Conde dos Arcos, cuja gestão se prolongou de 21 de agosto de 1806 a 7 de março de 1808.

A legislação por que se regeu a colônia nos seus primeiros três séculos de existência foram as Ordenações Manuelinas, Afonsinas e Filipinas, estas promulgadas a 11 de janeiro de 1611. O Código Afonsino introduziu, como reforma social, o sistema representativo de participação indireta do povo no antigo município português, por meio de delegados, chamados vereadores, que, em lugar das antigas assembleias dos *homens bons*, deliberavam em matéria de interêsses regionais. Os *homens bons* foram substituídos por *vereadores* na composição das câmaras municipais, eleitos por aquêles (21).

Homens bons, esclarece Coelho da Rocha, eram as pessoas mais gradadas da terra, passando, mais tarde, essa denominação a abranger apenas aos munícipes que já haviam desempenhado algum cargo na administração local (22).

Com as Ordenações Filipinas, no início do século XVII, teve o primeiro esboço, em nossa legislação, a forma administrativa do município.

As câmaras municipais, a princípio denominadas *Vereação* ou *Conselho de Vereança*, se compunham

(19) *Idem, ibid.*, transcrição da *Fôlha Geral de despesas*.

(20) *Idem, ibid.*

(21) *Ordenações Afonsinas*, Livro I, títulos 26 a 29.

(22) CÂNDIDO MENDES — *Código Filipino*, nota 1.ª ao § 6.º da Ordenação, livro I, título 67.

(17) Vide nota 15, relativa à nomeação de Mem de Sá.

(18) *Apud* MAX FLEIUSS, *op.cit.*, pág. 47.

dos seguintes funcionários ou *oficiais da Câmara*: juiz ordinário (da terra), como presidente, ou juiz de fora, onde o houvesse, três vereadores (em certos casos, quatro), um procurador, dois almotaçéis e um escrivão. Algumas câmaras contavam, ainda, com um síndico, ou advogado, antigo *vozeiro* e um tesoureiro.

Já vimos que, em 1548, foi baixado o regimento de Tomé de Souza, pelo qual se regularam os governadores subseqüentes. Até essa época os capitães-mores e donatários dirigiram suas capitanias de acôrdo com as respectivas cartas de doação e forais, expedidas em conformidade com o direito das Ordenações Manuelinas.

Tornou-se, porém, de tal maneira complexo o corpo de leis, cartas régias, alvarás e provisões do Reino, cujos preceitos colidiam e por vêzes se anulavam, que foi preciso baixar, em 1677, um novo Regimento Geral, condensando as melhores práticas existentes.

Em 1763 foi expedido um novo Regimento aos governadores e vice-reis do Brasil.

Por êsse Regimento deviam os vice-reis, ao passarem o cargo a seus sucessores, retirar-se imediatamente para o Reino, “na mesma embarcação em que lhe viesse o sucessor, sob pena de seqüestro” (23), para evitar os inconvenientes já verificados em Pernambuco e no Maranhão, onde certos ex-governadores haviam criado embaraços à investidura dos que os vinham substituir. Os vice-reis e governadores gerais deviam dar conta dos negócios públicos ao rei por intermédio do Conselho Ultramarino, escrevendo minuciosamente, “por todos os navios, ainda com repetição do já escrito, por causa da incerteza do mar”. Ao fim do govêrno, deveriam remeter um relatório geral, dando conta dos negócios mais graves que haviam tratado, bem como dos que ficavam pendentes, “sem o que não se lhes pagaria o sôlido do último ano”.

Os governadores gerais e vice-reis não podiam comeciar “em lojas abertas” nem prover officio algum público com “criados de sua casa, ex-praças de sua guarda, salvo o caso de méritos excepcionais” (24). Não podiam delegar ou substabelecer poderes a outras pessoas que não as designadas

pela Coroa, nem “mandar presentes aos membros do Conselho Ultramarino” (25), bem como permitir representassem as Câmaras em seu favor, nem consentir que se lhes tirasse o retrato “para ser pôsto na sala do Senado da Câmara, ou em outros quaisquer lugares públicos, sem representação prévia da Câmara a El-Rei” (26).

O ilustre Gomes Freire de Andrade, Conde de Bobadela, de quem diz Varnhagen sentir-se entusiasmado na presença “de tanto brio, de tanto zêlo, de tanta virtude, de tanto patriotismo”, recusou-se peremptoriamente, em face dos dispositivos legais vigentes, a autorizar a inauguração de seu retrato na sala de sessões do antigo Senado da Câmara do Rio de Janeiro. Os vereadores solicitaram, porém, a autorização de El-Rei e foi em virtude de ordem régia que se inaugurou, afinal, o belo retrato que ainda hoje pode ser visto no edifício do Conselho Municipal.

De Gomes Freire, de D. Luiz de Almeida Portugal Soares d’Eça Alarcão Melo Silva Mascarenhas, 2.º Marquês de Lavradio, de D. Luiz de Vasconcelos e Souza, ilustre descendente dos condes de Castelo Melhor, e mesmo de D. José Luiz de Castro, 2.º Conde de Rezende e Almirante do Reino, todos vice-reis do Brasil, com exceção de Bobadela — que teve o título de sargento-mor de batalhas e capitão-general das três capitanias do Rio de Janeiro, de São Paulo e das Minas, com a superintendência de tôdas as capitanias meridionais— ser-nos-ia grato falar mais detidamente, pelos assinalados serviços que prestaram à nossa pátria.

O programa que nos traçamos não permite, porém, maiores devaneios em tôrno da fascinante atuação administrativa dêsses ilustres estadistas.

A 14 de janeiro de 1808 entrava a baía do Rio de Janeiro o brigue de guerra *Voador*, com a notícia de que a Família Real portuguesa, fugindo à investida da águia napoleônica, velejava para o Brasil, acompanhada de tôda a côrte. Ia, assim, iniciar-se uma nova fase para a nossa administração e dar-se o primeiro passo para a nossa emancipação política.

(23) *Apud* MAX FLEIUS, *op. cit.*, pág. 48.

(24) *Idem, ibid.*

(25) *Idem, ibid.*

(26) *Idem, ibid.*