

**LUIZ EDUARDO  
SIMÕES DE SOUZA\***

**MARIA DE FÁTIMA  
SILVA DO CARMO  
PREVIDELLI\*\***

notas interpretativas sobre a  
administração colonial portuguesa  
no Brasil: 1500 – 1808

\* Doutor em História  
Econômica pela  
Universidade de São  
Paulo. Professor  
adjunto da Universi-  
dade Federal de  
Alagoas. Pesquisador  
do Grupo de Estudos  
em Economia Política  
e História Econômica  
(GEEPHE)

\*\* Economista,  
Mestranda em  
História Econômica  
pela Universidade de  
São Paulo. Pesqui-  
sadora do Núcleo de  
Economia Política e  
História Econômica –  
NEPHE (USP)

#### RESUMO

O presente estudo visa apresentar algumas notas interpretativas da administração colonial portuguesa no Brasil, que vai de 1500 a 1808. São comparadas nessas notas diferentes contribuições da historiografia sobre o tema, e com a finalidade de sintetizar essas contribuições em uma interpretação, adota-se o enfoque clássico da teoria organizacional, com a incorporação da análise de objetivos estratégicos e a formulação de “empresas coloniais” estilizadas de acordo com Ribeiro (1995). As notas resumem uma administração colonial dotada de um duplo caráter, qual seja o da formação do Estado Português, de um lado, e da ocupação – econômica física e política – do território na América.

#### PALAVRAS-CHAVE

Brasil. Portugal. Colônia. Administração. Empresas

#### ABSTRACT

The purpose of this paper is to present some interpretative notes on the Portuguese colonial administration in Brazil, which took place from 1500 to 1808. By comparing different contributions of historiography on the subject, and in order to summarize such contributions in an interpretation, we adopt the traditional focus of organizational theory, incorporating the analysis of strategic objectives and the stylization of “colonial enterprises”, according to Ribeiro (1995). The notes summarize a colonial administration of double character, namely the formation of the Portuguese State on the one hand, and the occupation – economic, physical and political – of the territory in America, on the other.

#### KEY WORDS

Brazil. Portugal. Colonization. Administration. Enterprises.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva apresentar algumas notas de análise das instituições administrativas presentes na América Portuguesa durante o período que vai desde a data do seu descobrimento, 1500, até 1808.

Este estudo encontra-se dividido em seis períodos, a saber: (i) 1500 a 1532, onde se procurava a exploração sem ocupação efetiva; (ii) 1532 a 1548, quando se estabelece uma ocupação do litoral por meio do sistema de capitânias; (iii) 1548 a 1580, com a primeira data marcando o início do Governo Geral e o estabelecimento de uma estrutura administrativa mais consistente; (iv) 1580 a 1640, período em que ocorre a união das coroas ibéricas e, por isso, tem-se uma ruptura na dominação portuguesa; (v) 1640 a 1750, com o fim da união das coroas, retorna-se a uma estrutura de centralização de poder na metrópole lusitana, fomentada pela descoberta de metais preciosos na região das Minas Gerais; e (vi) 1750 a 1808, em que o declínio da mineração e o desenvolvimento de outras atividades internas da Colônia levariam a nova reestruturação administrativa. Um exercício sintético de interpretação, ao final, busca levantar questões para debate acerca do tema.

Darcy Ribeiro apresenta o Brasil Colonial, no plano econômico, como produto de quatro ordens de ação empresarial, com distintas funções, apreensão de trabalho e graus de rentabilidade (RIBEIRO, 1995, p. 126). Seriam elas: (1) empresa escravista; (2) empresa comunitária jesuítica; (3) microempresa de subsistência, e (4) empresa monopolista mercantil.

*Empresa Escravista*: foi a principal ordem de empresas na dinâmica da economia colonial. Dedicou-se à produção de produtos primários (açúcar, algodão, café, etc.) e à extração de minérios, ambas as atividades baseadas na exploração de trabalho escravo africano. Latifundiária e monocultora foi sempre altamente especializada e essencialmente mercantil. As empresas escravistas integraram o Brasil na economia mundial e asseguraram, por meio da concentração da posse dos meios produtivos – terra, recursos naturais e uso da mão-de-obra – a “prosperidade secular dos ricos, fazendo do Brasil, para eles, um alto negócio” (RIBEIRO, 1995, p. 177).

*Empresa Comunitária Jesuítica*: baseada na exploração da mão-de-obra indígena, chegou a apropriar-se de extensas áreas, produzindo mercadorias para o comércio doméstico e ultramarino. Na verdade, consti-

tuía um modelo alternativo de colonização, pela desmontagem da sociedade originalmente encontrada e sua reconstituição em uma forma teocrática, seguindo o plano de catequização jesuíta. Apesar de solapado na competição com a empresa escravista e nos conflitos com o sistema de dominação metropolitano, esse tipo de ordem empresarial vivenciou curtos períodos de relativa prosperidade e êxito. As missões jesuíticas teriam contribuído, sobremaneira, para a eliminação de focos de resistência indígena, que, pacificados, seriam entregues, inofensivos, aos seus exploradores.

*Microempresa de Subsistência:* voltada à produção de bens de consumo interno complementares à exportação primária ou mineração, desonerando as empresas escravistas da produção de alimentos e víveres, essas empresas teriam abastecido o “autoconsumo”, o “mercado interno” e a “economia natural” da colônia (conforme as interpretações e evidências empíricas de LINHARES, 1996; e GORENDER, 1992). A subsistência e o autoconsumo viabilizaram a sobrevivência da maior parte da população colonial, incorporando os mestiços, na consubstanciação do que viria a ser o povo brasileiro. É possível ver-se o crescimento dessa ordem de empresa na expansão paulista para o Oeste no século XVII e durante o ciclo da mineração nos séculos XVII e XVIII na região das Minas Gerais. Devido à sua baixa rentabilidade marginal, tal ordem de ação empresarial dependeria de saltos escalares dados pela rentabilidade das empresas escravistas. Darcy Ribeiro afirma ainda serem essas empresas as fundadoras do “Brasil-povo, gestando, precocemente, as células do que somos. Isso porque as missões teriam gerado uma sociedade teocrática e as plantações nem sequer sobreviveriam sem a viabilidade que lhes dava uma população local de apoio e sustento” (RIBEIRO, 1995, p.177).

*Empresa Monopolista Mercantil:* sobre as três formas anteriores, pairava o componente dominante, mais lucrativo e menos produtivo da economia colonial. Trata-se do conjunto de banqueiros, traficantes de escravos e comerciantes de importação e exportação, que organizava, em caráter doméstico, o vértice colonial do triângulo comercial com a Europa e a África. A esta ordem empresarial, cabia a absorção do excedente e sua transferência, via comércio monopolístico, para a Europa, além de repor o estoque de mão-de-obra escrava na colônia, aferindo parcela leonina dos rendimentos da atividade. A este conjunto ativo, correspondiam ramos auxiliares na burocracia civil e nos aparelhos

repressores eclesiásticos e militares, todos trabalhando como “agentes de sua própria prosperidade” (RIBEIRO, 1995, p. 178).

Além da integração entre essas quatro formas distintas de ação empresarial na formação econômica do Brasil, existem alguns pontos comuns que remontam, em síntese, às observações de Caio Prado Júnior a respeito do “Sentido da Colonização” e de Celso Furtado, sobre as “raízes históricas” do subdesenvolvimento. Um primeiro ponto seria o caráter “reflexo” e “voltado para fora” como ponto predominante da dinâmica entre as formas de ação empresarial descritas. A baixa rentabilidade e o caráter complementar das empresas de autoconsumo voltadas ao mercado doméstico mostra que a dinâmica da economia colonial dependia da rentabilidade das empresas escravistas, esta dada pelos preços que os produtos primários (ou, eventualmente, os metais preciosos) obtinham junto à metrópole. Dessa forma, confirma-se a orientação “para fora” da economia brasileira, segundo a tese de Caio Prado Júnior.

Outro aspecto é o da produtividade desses empreendimentos. Diante das condições extensivas de produção (terras e recursos naturais abundantes, mão-de-obra de baixíssimo custo), o quantum de produto por unidade de combinação de fatores produtivos é baixo, sem prejudicar os rendimentos da atividade, dada a concentração de posse dos meios de produção. É evidente que o custo futuro do desbaste e desperdício de recursos produtivos, refletidos, por exemplo, na dilapidação do meio ambiente e na reprodução de condições de subdesenvolvimento em gerações sucessivas do povo brasileiro apresenta-se a esse mesmo povo. Assim, apesar do eventual reclame de algumas posições que colocam os ganhos da exploração colonial em perspectiva aos custos dessa, é preciso ressaltar que, em última análise, muito pouco ou nada desses custos onerava os beneficiários dessas atividades. Como exemplo disso, podemos citar o fato de que ainda hoje a Europa se recusa a discutir os custos ambientais da colonização americana, ou um eventual ressarcimento às nações africanas pelos horrores da escravidão.

Isso nos conduz à questão do atraso tecnológico. Trata-se de um ambiente que reproduz as condições econômicas e sociais do subdesenvolvimento. Portanto, qualquer introdução de novas tecnologias se dá de maneira exógena, e necessariamente, em ritmo mais lento e menor escala de absorção do que o fomento interno à criação de novas

tecnologias. O elevado montante de ganhos, mesmo com a baixa produtividade – devido à questão supracitada dos custos e à alta concentração dos meios produtivos – torna desinteressante o investimento nessa área, considerado em sua maior parte como “gasto improdutivo”. Por outro lado, tecnologias que implicam um aumento de produtividade dos fatores esbarrariam na baixa qualificação da mão-de-obra, o que resultaria em escolhas tecnológicas geradoras de desemprego estrutural. Assim, por ambos os lados dos fatores produtivos, observa-se (a) crescimento insuficiente do produto e (b) aumento da capacidade ociosa.

#### 1500-1530 – PREDOMÍNIO DAS FEITORIAS

Segundo Serrão e Marques (1992, pp.334-338), a primeira forma adotada para regular a posse e exploração do território descoberto pode ser encontrada no Regimento que acompanhou a Nau Bretoa em sua viagem de 1511. Tal documento contém as especificações de como deveriam ser feitos os contatos com os indígenas e os procedimentos para o resgate do pau-brasil. Assim, determina que os contatos com os indígenas deveriam ser os mais breves possíveis de modo a evitar que lhes dessem armas ou os aprisionassem e levassem ao Reino. Adicionalmente, os marinheiros não deveriam ir a terra para evitar fugas ou enfrentamentos.

Entretanto, para Graça Salgado (1985, p.48-49; p.413), as primeiras feitorias teriam sido estabelecidas ainda em 1501, durante a expedição de Gaspar Lemos. Em total de sete, estariam situadas ao longo da costa e teriam recebido os nomes de Santo Aleixo, Pernambuco, Bahia de Todos os Santos, Porto Seguro, Cabo Frio, Santa Cruz e Rio de Janeiro com o objetivo de resguardar o território da concorrência estrangeira e permitir a exploração mercantil pela extração e comercialização do pau-brasil. Desta forma, sua organização administrativa era muito simples e se restringia à presença de um feitor – encarregado de proteger os privilégios da Coroa – e de alguns funcionários militares que cuidariam da questão da segurança. Resumindo, as feitorias existiam para garantir o monopólio da Coroa na exploração do pau-brasil e administrar, de forma simples, o comércio dessa mercadoria, além de fornecer uma base mínima de ocupação do litoral (SALGADO, 1985, p.49).

Adicionalmente, em 1504, Dom Manuel I doara a Fernão de Noronha a ilha de São João Quaresma, constituindo a primeira capitania hereditária do novo território. Fernão de Noronha estaria na Nau Bretoa em sua viagem de 1511. Isso prova um caráter de ocupação diverso das feitorias construídas ao longo da costa. Segundo relatos de Américo Vespúcio, citados por Serrão e Marques (1992, p.334-338) tais feitorias não passariam de uma paliçada construída ao redor de algumas cabanas e roças, constituindo “fortalezas” que permitiriam o resgate do pau-brasil.

Para Faoro (1976, p.108-115), a utilização do regime de feitorias teria servido não só aos interesses comerciais da metrópole na extração do pau-brasil, mas também para assegurar o caminho marítimo para as Índias. Assim sendo, não havia necessidade de elaborar uma empreitada povoadora nesse primeiro momento. Tal argumento é corroborado por Caio Prado Junior (1965, p.14 -16) que afirma que a ideia de povoar não ocorre nesse primeiro período porque apenas interessa o comércio e torna-se suficiente “ocupar com agentes comerciais, funcionários e militares para a defesa, organizados em simples feitorias destinadas a mercadejar com os nativos e servir de articulação entre as rotas marítimas e os territórios cobiçados.”(p.16).

Caio Prado (1976, p.16) aponta uma outra razão para não se optar inicialmente pelo povoamento, a população europeia ainda não estaria refeita das perdas sofridas com as pestes dos séculos XIV e XV e, portanto, não poderia dispensar largos contingentes para uma povoação efetiva dos extensos territórios descobertos na América. Indo além, o autor (2007, p.25) cita como determinante da forma de ocupação do território descoberto o tipo de produto passível de ser comercializado e que, no caso, era de base extrativa, não requerendo uma atividade mais complexa por parte dos colonizadores.

Ainda que a Coroa tenha dado destaque absoluto à exploração do pau-brasil, Schwartz (2005, p.31) aponta a vinda em 1516, de um técnico para construção de um engenho de açúcar, a mando da Casa da Índia. Em 1518, já havia relatos de um engenho de açúcar em funcionamento e, em 1526, há relatos em documentos relativos ao recebimento de açúcar vindo desse engenho, na alfândega de Lisboa. Desta forma, estabelece-se uma nova justificativa para uma ocupação mais efetiva do território na América portuguesa.

Desta forma, a partir da expedição de Martim Afonso em 1530, e do Regimento de 1532, teria início uma nova fase de colonização, com uma transição do regime de feitorias para um outro que visava explorar e ocupar o litoral de maneira mais efetiva (SALGADO, 1985, p.49). Essa nova forma de ocupação e exploração será abordada no próximo tópico.

#### 1530 A 1548 – SISTEMA DE CAPITANIAS HEREDITÁRIAS

Schwartz (2005, p.31) aponta o ano de 1533 como aquele em que Dom João III deu partida para o estabelecimento do sistema das Capitanias Hereditárias. A Coroa teria dividido o território em quinze faixas e doado a doze fidalgos portugueses a quem outorgou direitos e privilégios de autoridade soberana em troca de se obrigarem a colonizar, povoar e desenvolver a economia dos territórios recebidos.

Para Serrão e Marques (1992, p.338-344), o sistema de Capitanias hereditárias seria o fruto de pressões dos que queriam povoar a terra de Santa Cruz e se obrigaram à tarefa às suas próprias custas. Comprometendo-se a povoar as terras, fidalgos como D.João Melo da Câmara, afirmavam que sete ou oito povoados bastariam para impedir o comércio dos indígenas com os estrangeiros. A decisão do rei seria enviada por carta a Martim Afonso de Souza, em 1532, com ordens para “mandar demarcar, de Pernambuco até o Rio de Prata, cinquenta léguas de costa a cada capitania (já que) algumas partes faziam fundamento de povoar a terra do dito Brasil” (p.339). Desta forma, o rei entregou cada Capitania a um fidalgo da sua casa que “recebia um foral dos direitos, foros, tributos e cousas, que na dita terra hão-de pagar”(p.339).

Os capitães-mores das capitanias exerceriam o poder por meio da nomeação de ouvidores, juízes e oficiais para a jurisdição civil e criminal, tabeliões, além de autorizar as instalações de moendas de água, marinhas de sal, engenhos e arrendar terras. Recebiam ainda os dízimos para a Coroa e demais tributos, seja na forma de mercadorias – como escravos – seja na forma de rendimentos. Em algumas doações de capitanias, previu-se inclusive a doação de terras para as Câmaras que ficavam isentas de tributos para que os moradores pudessem construir suas casas e vivendas.

Faoro (1976, p.115-122) viu na adoção do sistema de Capitâneas Hereditárias uma consequência da falta de “cabedais” da Coroa que, na empreitada de exploração mercantil dos produtos do oriente, reteve muito pouca riqueza, obrigando-se a recorrer ao financiamento local e estrangeiro enquanto os lucros iam para as mãos dos banqueiros. Assim, a Capitania seria um estabelecimento militar e econômico que aumentaria o dinamismo do comércio português e, em função dos recursos escassos disponíveis para tal, optou-se pela escolha dos donatários. Dessa forma, construiu-se uma base na colônia do sistema político-administrativo do Reino, sendo que o capitão-mor representava o rei como administrador e delegado sobre os colonos. Estes podiam ser portugueses ou estrangeiros, exercendo atividades de agricultura, comércio e indústria, mas estavam excluídos das moendas, engenhos, e monopólios reais – pau-brasil, escravos, especiarias, drogas, metais e pedras preciosas –, adicionalmente, o comércio com os indígenas era rigidamente fixado e controlado. Sobre os homens escolhidos para desempenhar tal tarefa, Faoro acrescenta:

A Coroa não confiou a empresa a homens de negócios, entregues unicamente ao lucro e à produção. Selecionou para guardar seus vínculos públicos com a conquista, pessoas próximas do trono, burocratas e militares, letrados ou guerreiros provados na Índia, a pequena nobreza sedenta de glórias e riquezas.[...] As donatárias, reduzindo o espaço geográfico ao espaço administrativo, não lograram dispersar o comando de além-mar, cuja influência burocrática controlava o natural extravio territorial.<sup>1</sup>

Graça Salgado (1985, p.49-52), vê nesse movimento de ocupação e povoamento mais efetivo, uma forma de constituição de uma estrutura de produção voltada ao mercado metropolitano que permitiria consolidar a conquista do território. Para tanto, era importante constituir uma base administrativa mais estruturada que permitisse o suporte à explo-

<sup>1</sup> Prado Júnior, Caio. Formação do Brasil contemporâneo, cit., p.361, notas 30 e 31 IN: Faoro, Raymundo, Os donos do poder, V.1., Porto Alegre:Globo,1976, p.120

ração das potencialidades mercantis da colônia sem que se tornasse um gasto para a metrópole. Essa estrutura ficava centralizada na figura do capitão donatário que nomeava os demais cargos, seja na esfera da Justiça no nível da Capitania – ouvidor, e meirinhos.

No nível dos municípios, a justiça era exercida pela Câmara que elegia os juízes ordinários. Participavam desta Câmara os vereadores, tesoureiros, tabeliões, alcaides, escrivões e meirinhos, além de outras funções menores – porteiros, quadrilheiros, carcereiros, distribuidores, inquiridores e solicitadores. A instância da Fazenda ficava subordinada diretamente à Casa da Índia, Mina e Guiné, e aos Contos do Reino e da Casa, na metrópole, onde se nomeavam os cargos do feitor e do almoxarife, na colônia. Os ocupantes da Câmara, embora eleitos, eram submetidos à aprovação do donatário.

O final do século XVI, assistiu à presença de 19 municípios com uma população total estimada de 15 mil habitantes no território português na América<sup>2</sup>. Um número reduzido ao se contemplar a estrutura administrativa intrincada que foi instituída. Tal esforço pode ser compreendido em função de dois fatores: o primeiro, a importância econômica potencial representada pelos territórios que demandavam, assim, um controle apurado e centralizado, de modo a evitar possíveis vazamentos. E em segundo, uma forma de contemplar a pequena nobreza metropolitana e assegurar-lhe privilégios de posse de terra impossíveis de serem obtidos no exíguo território do Reino.

Sem avaliar o sucesso do sistema das Capitâneas hereditárias, Graça Salgado (1985, p.51) destaca que essa base administrativa implantada orientou os donatários em sua parceria com a Coroa, numa primeira etapa em que se destacava a política portuguesa para o uso da iniciativa particular para garantir a consolidação de sua posse do território. A organização adotada privilegiou as áreas de Justiça, Fazenda e Defesa sempre visando sustentar o projeto de colonização da metrópole, e repercutiu favoravelmente sobre duas Capitâneas em especial, Pernambuco e São Vicente onde houve uma prosperidade sob a direção do sistema adotado.

<sup>2</sup> Dados de Brasil: 500 anos de povoamento. Rio de Janeiro : IBGE, 2000. Apêndice: Estatísticas de 500 anos de povoamento. p. 221, consulta on-line ao site <http://www.ibge.gov.br/brasil500/index2.html> em 24/05/2008 às 18:00 horas.

Schwartz (1988, p.31) aponta, no entanto, para o fato de que algumas Capitânicas doadas não terem sido sequer colonizadas, enquanto que outras foram negligenciadas por seus donatários, ou não prosperaram devido às constantes hostilidades dos indígenas locais. Desta forma, o sucesso de algumas Capitânicas seria atribuído não ao sistema administrativo implantado, mas à combinação da atividade econômica de exploração do açúcar com um relacionamento pacífico para com as tribos indígenas locais.

Finalmente, para Caio Prado Júnior (2007, p.298-301), a administração da colônia foi uma extensão do sistema administrativo praticado na metrópole sem grandes novidades além dos cargos de Capitães donatários, porém estes teriam curta duração e seriam substituídos pelo governador-mor.

#### 1548-1580 – GOVERNO GERAL

A criação do Governo Geral, em 1548, marcaria a centralização do sistema de capitânicas, dada certa independência dos donatários das capitânicas em relação ao governo português. Criava-se então a figura do governador-geral com a função de controle e centralização das capitânicas. Ao final, a resistência dos capitães donatários e a ambiguidade da política da Coroa inviabilizariam esse esforço de centralização.

Introduziu-se a figura do Governador Geral, segundo Faoro (1976, p.141-144), em virtude do fracasso administrativo do sistema de capitânicas. Tal se deu em função de duas constantes, a falta de segurança gerada pela constância das expedições estrangeiras e a revolta permanente dos indígenas, ou seja, um fator externo e outro interno. Adicionalmente, a reforma no sistema teria sido motivada pela possibilidade de lucros com o açúcar, o estado de abandono de algumas capitânicas e o estado de autonomia que representava um desrespeito ao poder central, em outras. Assim, delegou-se a tarefa administrativa a burocratas de confiança da Coroa. A centralização se daria na figura do Governador-mor, mas este compartilharia seu poder com o provedor-mor e o ouvidor-mor, responsáveis pela Fazenda e Justiça, respectivamente.

Contudo, Graça Salgado (1985, p.51-53) salienta que o sistema centralizador do Governo Geral não encerrou o sistema das Capitânicas que continuaram a existir. Na verdade, um tornou-se complementar ao

outro. Assim, o governador era um representante direto do rei na colônia e todos os demais estavam subordinados a ele. A sede do Governo Geral ficou na Bahia, o principal centro econômico da colônia na época.

Salgado (1985, p.54) também destaca o papel dos Regimentos que regulavam detalhadamente os papéis de cada instância, porém criavam áreas nebulosas onde a sobreposição de poderes impedia a centralização desejada. Assim, a Colônia passou a contar com três esferas de poder administrativo: o poder centralizado na figura do Governado Geral; a esfera do poder da Capitania, na figura do Capitão-mor ou Governador da capitania; e a esfera da vila representada pela Câmara. Além disso, a preocupação com a segurança aumentaria e seria representada pelas figuras do Capitão-mor da Costa – que deveria impedir as tentativas dos inimigos estrangeiros de tirar proveito das riquezas locais –, e a tropa auxiliar ou companhia de ordenanças, com cargos mais altos nomeados pela Câmara (capitão-mor, sargento-mor, capitão-de-companhia, alferes, sargento-de-companhia e cabo-de-esquadra), e demais cargos determinados pelo Capitão-mor (vigias, sobre-rolas, meirinho da companhia, etc.).

Faoro (1976, p.146 e 148) resume toda essa hierarquia e sua inspiração no trecho a seguir:

Uma carapaça burocrática, vinculada à metrópole, obediente ao rei, criou a cúpula da ordem política. Na área das tradições portuguesas foram os reis buscar as correntes de controle da vila local, com os conselhos e municípios da velha origem. Paradoxo aparente, para dominar as populações dispersas fixou o estatuto do governo local. [...] O município, como as capitâneas e o governo geral, obedecia, no molde de outorga de poder público, ao quadro da monarquia centralizada do século XVI, gerida pelo estamento cada vez mais burocrático. A expansão das forças locais seria, muitas vezes, tolerada como transação, provisoriamente, com o retorno à ordem tradicional, como estrutura permanente de governo. A cadeia político-jurídico-administrativa criava, na verdade, tensões com a corrente local (local e não municipal), num conflito vivo durante quatro séculos.

Caio Prado (2007, p.306-309), expõe de forma crítica a função exercida pelo Governador que, a princípio é militar, mas também concentra todas as demais áreas administrativas da colônia. No entanto, o autor o vê como subordinado ao poder central da metrópole que determinava detalhadamente seu comportamento e real poder de decisão, normas e regras “traçadas com minúcias até extravagantes, e na feitura das quais era previamente pouco, se nada, ouvido” (p.308). Adicionalmente, havia outras autoridades na colônia como nos órgãos judiciais e fazendários que levariam a uma diluição das responsabilidades pessoais do poder de decisão do Governador além de propiciar uma sobreposição de poderes e funções.

Já Capistrano de Abreu (2000, p.74-76) vê na chegada do Governador Geral – acompanhado por algumas centenas de soldados, degradados e mecânicos, além do Ouvidor-geral e do Procurador-mor da Fazenda – uma eficiência que resultou na fortificação da cidade que constrói em 1549, na Bahia de Todos os Santos. Sua chegada teria sido indispensável para o estabelecimento da ordem, não só na capital, como também nas demais capitanias que passaram a ser visitadas pelo provedor-mor e o ouvidor-mor. Adicionalmente, a formação de uma administração colonial mais centralizada, para o autor, teria auxiliado a reprimir os ataques estrangeiros e possibilitado o processo de crescimento da colônia.

Do ponto de vista da metrópole, Serrão e Marques (1992, p.347) destacam que a vinda de um Governador para a colônia demonstra principalmente a preocupação não só da defesa do território contra os corsários, como também contra os índios indóceis contra quem era necessário realizar uma “guerra justa”. As razões administrativas e econômicas seriam secundárias.

Em relação às forças locais de defesa, Caio Prado (2007, p.310-311) relata a formação, a partir de 1570, das tropas auxiliares, ou de ordenanças, que contavam com a participação de mulatos, embora os de tom de pele muito escura fossem recusados, além de criminosos, vadios e todos os demais elementos incômodos às autoridades.

Ainda sobre a questão da defesa do território, seja dos inimigos externos, seja dos internos, Fragoso, Bicalho *et al* (2001, p.199) relacionam à falta de erário real a transferência aos colonos dos custos de sua própria defesa, que incluíam fardamentos e até mesmo provisões.

## 1580 A 1640 – UNIÃO DAS COROAS IBÉRICAS

Trata-se do período da “União Ibérica”, durante o qual unificaram-se as coroas de Portugal e Espanha sob a monarquia espanhola. Por um lado, as iniciativas de expansão da ocupação portuguesa do Brasil sofreram retenção. Por outro, a lavoura canavieira, litorânea e convidativa pelos preços crescentes do açúcar, foi estimulada e chegou a atingir seu apogeu como atividade colonial. Mas o interesse espanhol estabelecia suas prioridades na mineração dos vice-reinos, o que relegou o Brasil, nesse período, a um segundo plano.

Graça Salgado (1985, p.31-32) denota o crescimento da importância das colônias americanas durante o período, simultaneamente e em decorrência da perda das possessões no oriente, motivada pelas receitas crescentes vindas da produção e comercialização do açúcar. As guerras constantes da Coroa Ibérica contra ingleses e holandeses aumentaram os gastos militares, causando um aumento da pressão fiscal sobre as atividades econômicas coloniais como forma de financiamento militar. A restauração da coroa portuguesa, em 1640, com o início da dinastia de Bragança, marca o final da União Ibérica.

A estrutura administrativa colonial ficou mais complexa. O Governo Geral sofreu uma divisão: um Governo Geral do Estado do Brasil, e outro Governo Geral do Sul (a partir de 1612, passou a receber o nome de Governo Geral do Maranhão). As estruturas subordinadas aos governos gerais permaneceram divididas nas esferas da Fazenda e da Justiça na instância mais alta da colônia, e permanece o sistema administrativo das câmaras no âmbito municipal.

Houve também uma atuação mais intensiva do governador geral nas áreas de fiscalização, controle e organização da vida colonial no qual mudam algumas estratégias em relação ao trato com os indígenas. O Regimento de 1612, por exemplo, especifica a necessidade da elaboração e impressão de um vocabulário da língua indígena para facilitar o processo de domesticação dos índios (SALGADO, 1985, p.172-173).

Faoro (1976, p.150-151) salienta a mudança ocorrida no período da União Ibérica em que as relações predominantes e as decisões se davam com os latifundiários e senhores de engenho – que se entrosavam na rede do governo em papéis de destaque, seja como agentes ou auxiliares

– porém, “Castela arredara os comerciantes portugueses do trato com o Brasil, com um elenco de medidas econômicas que favoreceram outras camadas, os cristãos-novos e o próprio Estado” (p.150), mostrando uma abertura das instâncias do poder a novos elementos.

Serrão e Marques (1992, p.368-369) observam a instauração da Relação, um órgão que pôs fim às atividades dos ouvidores-mores e deixou a justiça nas mãos dos letrados, separando mais ainda as diferentes esferas de poder que, anteriormente podiam se misturar quando os ouvidores exerciam também os cargos de provedores-mores, e até mesmo, lideranças militares. Trata-se portanto de uma maior especialização da estrutura administrativa e de uma nova possibilidade de cargos para os fidalgos do reino. Nesse período, os autores também destacam a chegada de outras ordens clericais à América, como Franciscanos e Carmelitas, pondo fim ao longo período de monopólio jesuíta.

Para Fragoso, Bicalho *et al* (2001, p.198), o período foi marcado por uma perda gradual do poder das Câmaras – sedes do poder local das vilas ou cidades. Caio Prado (2007, p.314-320) também observa como sofrem a intervenção de outras autoridades, de forma paralela ou superior, como no caso dos corregedores da comarca que “tomam as contas da Câmara” e até mesmo os governadores podem nomear cargos nas Câmaras. Isso se justifica pois essas unidades não são instâncias separadas do poder central do Governador. São como postos executivos avançados que fazem parte do todo.

#### PERÍODO DE 1640 A 1700 – MINERAÇÃO

O fim da União Ibérica levou a colônia de volta à órbita política e administrativa de Portugal e, para Salgado (1985, p.58-59), as novas necessidades econômicas alteraram as relações administrativas da metrópole para com a sua mais importante colônia da época. Assim, foram criadas a Companhia Geral para o Estado do Brasil – que passou a deter o monopólio do comércio de farinha, óleo, bacalhau e vinho para a colônia e monopólio de corte e transporte de pau-brasil para a metrópole – e a Companhia do Comércio do Estado do Maranhão. Tais companhias foram formadas com capitais privados, mas passaram ao domínio da Coroa em 1662. Adicionalmente, o quadro financeiro deixado pelo período

de inúmeras guerras contra a Holanda, levou à assinatura de acordos e tratados que, em 1654, culminaram com a abertura dos domínios ultramarinos ao livre comércio inglês.

Para a autora, o movimento de Restauração português representou os interesses de nobres e letrados do reino que acabou levando a uma sociedade de características nobiliárias mas mercantis. Além disso, a expulsão dos holandeses da colônia levou à concorrência com o açúcar antilhano e os produtos portugueses perderam mercado na Inglaterra, França e Holanda. Todos os fatores expostos levaram a medidas de intensificação das bases administrativas na colônia com maior controle por parte da metrópole.

Manteve-se a divisão em dois Governos, destacando-se também uma maior preocupação com as funções militares e maior controle de arrecadação de tributos. A área de justiça também sofreu inovação com a criação dos desembargadores para a Relação criada no período anterior. E, na metrópole, a criação de um órgão centralizador como o Conselho Ultramarino, representou a nova direção tomada pela política e interesses da Coroa.

Faoro (1976, p.151-153) também destaca o aumento do controle e centralização da metrópole na administração colonial, citando a absorção dos heróis da resistência aos holandeses na metrópole e a transformação das Câmaras locais “em órgãos inferiores da administração geral das capitânicas” (p.150). Tais iniciativas levariam ao sufocamento das iniciativas de crescimento internas na colônia que cada vez mais sofria com o “crescente fiscalismo e pelo comercialismo devorador de energias e trabalho” (p.153).

Fragoso, Bicalho *et al* (2001, p.206), relatam a concessão de privilégios por parte da Coroa aos cidadãos da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro e da cidade de Salvador, denotando um esforço da monarquia em controlar “a representação dos indivíduos e das ordens na sociedade, delimitando as hierarquias, [...] manipulando antagonismos e a competitividade entre os súditos” (p.206). Adicionalmente, teria sido dado às Câmaras o poder de afastar dos cargos “pessoas impuras, oficiais mecânicos e comerciantes reinóis” (p.213) como uma forma de agradar às elites locais formadas por nascidos na colônia.

Com o fim do domínio espanhol, os portugueses retomaram o interesse em interiorizar a colonização do Brasil, o que resultou na desco-

berta de metais preciosos na região das Minas Gerais. A administração colonial sofre, então, um movimento duplo da parte das autoridades portuguesas. Primeiramente, dá-se um aperto fiscalista sobre a arrecadação e transferência das riquezas para a metrópole, criando-se um grande número de cargos de fiscalização, e mesmo instrumentos de fiscalização mútua (o fiscal fiscaliza o fiscalizado e vice-versa), para obter-se a máxima eficiência da retirada de riquezas das Minas Gerais. Por outro lado, a autoridade passou a ser centralizada cada vez mais em autoridades portuguesas residentes na metrópole, das quais as subalternas brasileiras seriam apenas executoras. O resultado foi um aumento exponencial da corrupção na administração colonial, com a consagração de práticas que ainda hoje residem, sob a forma de sequelas, em nossa herança colonial. A transferência da sede do Governo Geral de Salvador para o Rio de Janeiro ajudaria a marcar essa nova fase.

#### PERÍODO 1750 – 1808 – PÓS-MINERAÇÃO

O declínio da mineração, a partir das últimas décadas do século XVIII, traria uma decadência econômica para a região das Minas Gerais, e para a colônia como um todo.

A administração colonial sofreria um processo de centralização doméstica, com a extinção do cargo de governador geral, e a extensão de suas atribuições aos governadores de capitânias. A horizontalização vista no organograma da administração portuguesa no período anterior seria timidamente desbastada, devido ao caráter praticamente hereditário de certos cargos. Por outro lado, o esvaziamento do sentido fiscal de certos cargos criaria figuras administrativas destituídas de função, mas não de poder hierárquico dentro da estrutura administrativa colonial. Consolidara-se a figura do burocrata desta forma administrativa, que sobreviveria por séculos a fio, à Independência, e mesmo à República.

O fim do ciclo dos metais preciosos demandava um menor esforço fiscal da parte da administração colonial, mas a monarquia portuguesa não teria tempo suficiente para reduzir esse custo aos cofres reais: a fuga da Família Real para o Brasil em 1808 demandaria um grande contingente de funcionários reais para suprir as demandas de Estado em território ultramarino. Nesse aspecto, é possível afirmar-se um caráter duplo: se, de

um lado, a elevação dos gastos governamentais da monarquia com transporte, estabelecimento e manutenção do aparelho administrativo então recém-transferido parece ter reduzido drasticamente o estoque de ativos da Coroa Portuguesa, as políticas de fomento de D. João VI no Brasil – obras, abertura do Banco do Brasil, ampliação do serviço público – bem como a elevação da demanda efetiva por meio do aumento do consumo na cidade do Rio de Janeiro, trouxeram certo enriquecimento ao comércio local e mesmo a disponibilidade de capitais para demais obras que fomentariam de alguma forma o crescimento econômico do futuro Império.

#### ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A administração colonial no Brasil seguiu um duplo viés: de um lado, da formação do Estado Português; de outro, do projeto de colonização do Brasil.

Como aponta Caio Prado (2007, p.301), a estrutura administrativa aplicada à colônia portuguesa na América nada teve de inovação. Usou-se a experiência anterior de Portugal, com tratamento dos problemas à medida que estes surgiam. Imaginar simplesmente a extensão e diversidade da área colonizada até então pelos portugueses, comparada à do Brasil, parece suficiente para inferir-se a eficácia que tal método de administração teria.

A unificação da Península Ibérica nos reinos de Portugal e Espanha, entre os séculos XII e XIII, teve um forte caráter cruzadístico, o que reforçou os aspectos militar e religioso daqueles estados, resultando, no caso português, naquilo que Sérgio Buarque de Holanda chamaria de “caráter aventureiro da colonização” (HOLANDA, 1995, p. 34), cuja óptica do máximo rendimento marginal comprometeria a estrutura e a escala de um projeto de ocupação e exploração de maior escala de eficiência.

Esse caráter nortearia a constituição da administração colonial no Brasil não apenas num primeiro momento, mas por todo o período, influenciando de maneira evidente a posterior formação do Estado brasileiro. Essa influência aparece no paradoxo aparente entre a função-controle e a falta de capacidade de seu exercício efetivo, notadamente em nível local.

As medidas de centralização ou descentralização, de criação de órgãos ou de divisões não seguiram um projeto específico para a colônia mas serviam aos interesses de exploração do Reino. De igual forma, a distribui-

ção de cargos era feita em função dos interesses da Coroa em agradar determinado grupo das elites portuguesas e, até mesmo, no final do período abordado, a elementos das elites locais que, devemos lembrar, eram também portuguesas, mesmo que seus participantes tivessem nascido na colônia, eram portugueses como os nascidos em qualquer terra de Portugal.

Como caráter geral da evolução da administração colonial do Brasil, pode-se afirmar que a preocupação permanente com a necessidade de obter-se o domínio do território brasileiro e o controle político da colônia conduzia os administradores metropolitanos ao paradoxo de afrouxar a fiscalização sobre a captação do excedente do produto colonial, desautorizando as autoridades coloniais, convidando-as à leniência e, eventualmente, à corrupção. Diante do quadro de pilhagem instaurado, reformas administrativas reforçavam cada vez mais os instrumentos de controle no papel dos regimentos, sem torná-los objetos da prática colonial. Daí a dificuldade em enquadrar-se qualquer sistema organizacional colonizador dentro de categorias empresariais. Ao objetivo mercantil – do qual não se desfaz a importância – sobrepunha-se claramente o de controle e ocupação do território, este claramente um problema objetivo para os colonizadores em sua empreitada, dadas as diferenças entre Portugal e Brasil, iniciando-se pelas territoriais e demográficas. Cumpria *ocupar* a colônia, antes mesmo de *explorá-la*.

Por outro lado, estruturas empresariais de menor porte, como as microempresas e as iniciativas jesuíticas, surgiriam exatamente na zona de penumbra entre os empreendimentos metropolitanos e seu contato com a realidade colonial. Além de sofrer com a evidente falta de infraestrutura na constituição de um ambiente econômico propício a seu desenvolvimento, tais empreendimentos aprenderiam, desde cedo, a funcionar à margem do Estado, marcando uma característica secular do empresariado brasileiro.

Outro viés que adquiriria traço dominante no empresariado brasileiro seria o interesse predominante no lucro pela margem, em vez de ganhos de escala. Isso se daria não apenas, em nosso ver, pelo caráter de subsistência das microempresas ou mesmo do caráter comunal dos empreendimentos jesuíticos, mas também pelo supracitado enfoque com dominância na ocupação em detrimento da eficiência e eficácia, das empresas mercantis de maior porte.

Assim, o aparelho de administração colonial não era mais do que o seu nome informava, ou seja, um *instrumento com uma finalidade*. Quem o operava? De Portugal, a Coroa. Dentro da Colônia, as classes sociais que se favoreciam da estrutura de posse dos meios produtivos dentro de uma economia colonial voltada para o comércio exterior e amparada pela sobre-exploração de trabalho escravo. A administração colonial nada mais é do que o resultado da visão conjunta desses dois setores sobre o Brasil, qual seja, um “grande negócio”, a ser explorado à exaustão, sem o menor compromisso construtivo ou constitutivo de uma nação. Nesse sentido, o Estado brasileiro não seria melhor do que sua classe dominante. Nem pior.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Capistrano. *Capítulos da história colonial*. Belo Horizonte: Itatiaia, 2000.
- ALENCASTRO, Luiz F. *O trato dos viventes – Formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- ANDRADE, Manuel Correia de. Brasil: união ou fragmentação. *Anais do V Encontro Nacional do ANPUR*, Belo Horizonte, 24 a 27 de agosto de 1997, Vol. 3, Belo Horizonte, UFMG/CEDEPLAN, vol. 3, 1995.
- \_\_\_\_\_. *As raízes do separatismo no Brasil*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1997.
- \_\_\_\_\_. A construção da geografia brasileira. *Revista Ra'Ega*, Curitiba, n. 3, p. 19-34, 1999, Ed. UFPR.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder – Vol.I*. Porto Alegre: Globo, 1976.
- FRAGOSO, João, BICALHO, M.F. et al. *O antigo regime nos trópicos – A dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo, publifolha, 2000.
- GORENDER, Jacob. *O Escravismo Colonial*. São Paulo: Ática, 1992.
- LINHARES, Maria Y. (org.) *História Geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1965.
- RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 2007.
- SALGADO, Graça (Org.). *Fiscais e meirinhos. A administração no Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.
- SCHWARTZ, Stuart B. *Segredos internos – engenhos e escravos na sociedade colonial (1550-1835)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- SERRÃO, Joel e MARQUES, A.H.de Oliveira. *O império luso-brasileiro (1500-1620)*. Lisboa: Nova Estampa, 1992.