

O passado colonial visto pelo DASP: A História Administrativa do Brasil

Fernando V. Aguiar Ribeiro *

Em 1956 é iniciada a publicação da Coleção *História Administrativa do Brasil*. Coordenada por Vicente Tapajós e editada pelo Setor de Documentação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), tinha como objetivo a reflexão da história administrativa e dar embasamento para as reformas iniciadas no governo Vargas. No prefácio da coleção, Vicente Tapajós proclama a necessidade de se escrever uma “história definitiva” sobre a administração brasileira visto que Varnhagen, em sua *História Geral do Brasil*, “não fez a História do Brasil propriamente dita, apenas apresentou os fatos, elucidou problemas, abriu luz em muitos caminhos obscuros, criou, enfim, os alicerces sobre os quais repousa – ou repousará – a verdadeira e completa História do Brasil.”¹

A coleção foi escrita por professores do Colégio Pedro II, entre os quais Hélio de Alcântara Avellar, Alfredo D'Escagnolle Taunay e João Alfredo Libânio Guedes, além do próprio Vicente Tapajós. O primeiro volume, dividido em 2 tomos, aborda as Preliminares Européias e a Administração Manuelina, o segundo A política administrativa de D. João III, o terceiro a União Ibérica, o quarto Da Restauração a D. João V e o quinto versa sobre a Administração Pombalina.

Apesar da coleção ser escrita por vários colaboradores, é válido interpretá-la primeiramente em seu conjunto, a fim de verificar quais as intenções e objetivos da obra, bem como quais referências bibliográficas utiliza.

De maneira geral, a obra pouco difere da *História Administrativa* de Max Fleiuss. Na *Revista do Serviço Público* de 1955, é publicado um editorial sobre a necessidade de se escrever uma História Administrativa do Brasil. Inicia o editorial com a idéia de que

uma série de reformas, no terreno da Administração Pública, verificou-se de 1936² para cá, no Brasil. (...) Impunha-se, portanto, a feitura de uma 'História Administrativa do Brasil'. É verdade que, da República para cá tivemos vários ensaios e pequenos estudos neste particular. Mesmo sem citar outros, podemos apontar Max Fleiuss, Basílio de Magalhães e Almir de Andrade, que nos deram

* mestrando em História Econômica FFLCH/USP fvribeiro@usp.br

¹ Vicente Tapajós. Prefácio. In: Vicente Tapajós (org.). *História Administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1956, vol. 1, p. 16.

² Nesse ano é criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC) pela lei no. 284 do mesmo ano. Em 1938 esse conselho tem sua denominação alterada para Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Mesmo anterior à oficialização do DASP, o ano de 1936 é considerado o início das reformas administrativas realizadas por Vargas.

*roteiros cronológicos da vida administrativa da nossa nacionalidade. Mas, em verdade se diga, todos estes pequenos estudos se isolam em fragmentos e fatos parciais, sem a necessária amplitude que permita conhecer as particularidades dos fenômenos que nos atingiram em quase 500 anos de existência. (...) A 'História Administrativa do Brasil' será fundamental em nossa vida cultural. Nela serão fixadas as bases de outros estudos, pois as suas raízes mestras promanam da longínqua e fecunda administração de D. João III."*³.

O DASP assume, portanto, uma postura de arauto da reforma e modernização do Estado. Em 1960, afirma em editorial que

*na luta da racionalização administrativa no Brasil, tem sido este Departamento o pequeno David, lutando contra o Golias da corrupção e do nepotismo, existentes no serviço público civil da União.*⁴

Logo, a Coleção *História Administrativa do Brasil*, iniciada em 1956, assume a postura de defesa das reformas impetradas pelo DASP. Escrever a história da administração anterior à 1930, como está no projeto inicial da coleção, é uma forma de marcar a diferença entre o que fora feito antes e legitimar as reformas. A partir dessa lógica compreendemos melhor a indicação de professores do Colégio Pedro II para pesquisa e composição da coleção; tais escritores iriam apresentar uma visão conservadora do período anterior a 1930 e que isso iria reforçar a visão de que, a partir de 1930, inicia-se reformas e a modernização do Estado brasileiro.

A partir dessas considerações iniciais, podemos analisar os volumes da coleção individualmente, a fim de verificar como era a concepção de administração colonial para aos autores, sem perder de vista o contexto em que a obra foi publicada.

Hélio de Alcântara Avellar, no primeiro volume da coleção, aborda o que denominou de preliminares européias, ou seja, as estruturas administrativas portuguesas que foram a base do que se implantou na colônia americana. A idéia de continuidade das instituições é representada na ênfase que dá ao municipalismo, instituição essa que fora a primeira instalação administrativa colonial. Assim como Max Fleiuss e Caio Prado Jr., afirma que

*Martim Afonso não fundou apenas a urbis. Desde o primeiro instante, lançou os fundamentos da civitas: nomeou oficiais para administração da justiça e convocou os homens bons para a eleição dos vereadores. Transpunha-se assim para o Brasil a instituição municipal portuguesa. Aplicavam-se os dispositivos a respeito contidos nas Ordenações. Tinha início o governo autônomo das vilas e se esboçava o sistema representativo*⁵

³ EDITORIAL. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, vol. 66, n. 1, jan. 1955, p. 3-4.

⁴ EDITORIAL. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, vol. 88, n. 1, jul. 1960, p. 3.

⁵ Hélio de Alcântara Avellar. Preliminares Européias. In: Vicente Tapajós (org.). *História Administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1956, vol. 1, p. 28.

Contesta, porém, a visão de Caio Prado ao reforçar “não obstante a importância que reconhecemos do município no Brasil português, discordamos da extensão que lhe deu Caio Prado Jr a ponto de afirmar: 'O Brasil colonial forma uma unidade política somente no nome. Na realidade é um aglomerado de órgãos independentes, ligados entre si apenas pelo domínio comum, porém muito mais teórico do que real, da mesma metrópole'. Isso equivaleria a restringir o estudo da história administrativa no período do funcionamento das câmaras locais, praticamente”⁶.

No segundo tomo do primeiro volume, Alfredo Taunay trata da administração manuelina. Em linhas gerais, escreve que “nas três décadas seguintes ao seu descobrimento, o Brasil ficou relegado a relativo abandono por parte de Portugal, empolgado com as possibilidades de enriquecimento que o Extremo Oriente proporcionava”⁷.

Porém o sonho português de manutenção de um vasto e rico Império não durou muito. Segundo Alfredo Taunay, “para esse malogro, que deve ser considerado inevitável, dois fatores concorreram preponderantemente: a escassa população de Portugal e a má organização imprimida à conquista”⁸. Aponta, portanto, a questão da administração colonial como fundamental para a manutenção e prosperidade de uma colônia.

O segundo volume, de Vicente Tapajós, trata da política administrativa de D. João III. Nesse momento é que se inicia a colonização do que hoje é o Brasil, por motivação de defesa do território frente a ataques de nações estrangeiras. Portanto, segundo Tapajós, “vê-se que a missão de Martim Afonso era, antes de tudo, colonizadora. Não lhe cabia apenas verificar a grandeza da terra e tomar posse dela, mas 'aproveitar e granjear' no melhor modo possível”⁹. Posição em relação à fundação do primeiro município em terras americanas marcada pela defesa de território, o que difere das interpretações de Max Fleiuss, Caio Prado e Raymundo Faoro.

Para Vicente Tapajós, a doação de terras e forais foram fundamentais para a estruturação da colônia. Tanto é que afirma que “para concluir, poderíamos usar a expressão lapidar de Max Fleiuss: 'a terra dividida em senhorios, dentro do senhorio do Estado – eis o esboço geral do sistema administrativo na primeira fase de nossa História”¹⁰.

Mesmo abordando os poderes municipais, o faz de maneira descritiva e sem muitos

⁶ Hélio de Alcântara Avellar. *op. cit.*, p. 29.

⁷ Alfredo D'Escagnolle Taunay. A administração manuelina. In: Vicente Tapajós (org.). *História Administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1956, vol. 1, p. 269.

⁸ Alfredo D'Escagnolle Taunay. *op. cit.*, p. 273.

⁹ Vicente Tapajós. A política administrativa de D. João III. In: Vicente Tapajós (org.). *História Administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1956, vol. 2, p. 24.

¹⁰ Vicente Tapajós. *op. cit.*, p. 49.

detalhes. Foca sua análise mais na figura de grandes governadores, enfatizando não suas características pessoais tal como Fleiuss fez para D. Pedro II, mas ressaltando suas habilidades administrativas. Em relação à Tomé de Sousa, afirma que “não há dúvida que foi habilíssima solução do administrador que lutava com a falta de homens e de meios. Propôs ainda, sempre na luta pela diminuição das despesas, de pagamento difícil, que cargos fossem suprimidos ou dados em acumulação a um só personagem”¹¹. Nesse trecho fica evidente a relação de Tomé de Sousa, apresentado como “administrador” e não como governador, com a política de reforma do Estado idealizada pelo DASP. Mesmo propondo mostrar o passado anterior à Vargas como arcaico, figuras de destaque podem também aparecer como esforços de mudança, indicando uma relação direta entre Getúlio e os “ilustres” da História Brasileira.

No terceiro volume, João Libânio Guedes aborda o período da União Ibérica. Inicia fazendo uma ressalva em relação ao período, defendendo que “o período da União Ibérica tem sido, na verdade, menosprezado sobretudo pelos que se inspiram em obras portuguesas eivadas de exagerado nacionalismo. Convém evitar esse desvirtuamento, que só prejudica a análise objetiva dos sucessos históricos”¹². Afirma, portanto, que durante a união das coroas ibéricas, a autonomia de Portugal foi respeitada com o intuito de evitar revoltas e conflitos autonomistas.

Em relação à colônia portuguesa, João Alfredo resume que “a União Ibérica, para os colonos, foi, na verdade, um desafogo, pois ampliou as possibilidades de comércio. O monopólio português fora, em parte, rompido. Agora, o comércio se estendia à vasta rede mercante da Espanha”¹³. O estímulo à descoberta de minas de metais preciosos foi também marcante, a ponto de assinalar que “bem significativa foi a administração de D. Francisco de Sousa, que trazia por mercê o título de Marquês das Minas, se as descobrisse”¹⁴.

A busca por metais preciosos e a inexistência formal da linha do Tratado de Tordesilhas levou à expansão territorial da colônia portuguesa. Levou também à uma política de descentralização, com o intuito de “favorecer o seu desenvolvimento econômico e garantir maior flexibilidade de ação dos administradores”¹⁵, que teve como consequência a divisão da colônia em Estado do Brasil e do Maranhão, o que permitiu a ocupação lusitana da região amazônica.

Por fim, aponta um balanço positivo em relação ao período da União Ibérica. Apesar

¹¹ Vicente Tapajós. *op. cit.*, p. 107.

¹² João Alfredo Libânio Guedes. União Ibérica. In: Vicente Tapajós (org.). *História Administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1956, vol. 3, p. 14.

¹³ João Alfredo Libânio Guedes. *op. cit.*, p. 47.

¹⁴ João Alfredo Libânio Guedes. *op. cit.*, p. 59.

¹⁵ João Alfredo Libânio Guedes. *op. cit.*, p. 69.

da ocupação de extensas áreas por holandeses e franceses, a política de descentralização permitiu, em conjunto com a expansão para o oeste, o dilatamento da colônia portuguesa. Aponta o fim da União Ibérica e a Restauração de 1640 como motivada por descontentamentos por parte dos portugueses em relação a aumentos de impostos e redução da autonomia devido às guerras da Espanha contra Holanda, Inglaterra e França.

João Alfredo Libânio Guedes apresenta, portanto, um panorama do período focado na administração colonial. Ignora, porém, as instituições políticas e foca sua análise na descrição dos atos administrativos de reis e governadores. A própria estrutura de sua obra é significativa, seus capítulos sempre têm a mesma estrutura: a administração durante o reinado de ...

Para o quarto volume, João Alfredo aborda o período da Restauração a D. João V, o que inclui a consolidação do absolutismo e a reconquista das terras ocupadas pelos holandeses no Nordeste açucareiro. Aponta, em relação à administração colonial, que “após a restauração, com a secessão do reino de Portugal da União Ibérica, toda a máquina administrativa da monarquia portuguesa foi colocada a serviço imediato da política separatista e da sua consolidação”¹⁶, ressaltando a importância da administração colonial para a retomada da autonomia política de Portugal.

Apesar da nova dinastia reinante em Portugal ser nacional, D. João manteve a política colonial iniciada por Filipe II. “A descentralização favoreceu a organização das duas forças de pressão [contra o Nordeste holandês]: a do norte e a do sul. E ambas agiram, a seu tempo, com a devida e necessária precisão”¹⁷.

A descentralização administrativa, a criação do Conselho Ultramarino em 1642 baseado no modelo espanhol indicavam, segundo João Alfredo, uma centralização crescente que culminaria com o Absolutismo no século XVIII. O crescimento do poder real contrastava com a dependência econômica e política de Portugal em relação à Inglaterra. Foi nesse período que a nação lusitana, para proteger-se da ameaça espanhola teve de aceitar as condições inglesas, o que para João Alfredo foi extremamente negativo, pois “livrou-se Portugal da Espanha, mas caiu sob o guante de pior opressão: o imperialismo britânico que, como todos os imperialismos, esgota as energias vitais do povo economicamente escravizado”¹⁸.

Concluindo a obra sobre o período posterior à Restauração, João Alfredo tece algumas

¹⁶ João Alfredo Libânio Guedes. Da Restauração a D. João V. In: Vicente Tapajós (org.). *História Administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 195-, vol. 4, p. 15.

¹⁷ João Alfredo Libânio Guedes. *op. cit.*, p. 21.

¹⁸ João Alfredo Libânio Guedes. *op. cit.*, p. 86.

críticas à administração lusitana. Afirma que “não se salientou o reinado de D. João V por nenhuma medida administrativa de relevo”¹⁹ e que “tudo isso evidencia, mais uma vez, a ausência de uma planificação administrativa, que era, aliás, o defeito maior da administração colonial”²⁰. Conclui apresentando críticas ao absolutismo, afirmando que marca “o reinado de D. João V o apogeu do absolutismo, mas do absolutismo na sua feição mais bronca e medíocre, eivado de exagerada beatice e sem nenhum vislumbre de espírito progressista”²¹.

Num balanço sobre a colônia, escreve que “a administração primava pela rotina. Os únicos órgãos da administração que funcionavam com evidente vitalidade eram os do fisco da Fazenda Real. A única preocupação administrativa era cobrar impostos, exigir tributos, confiscar, enfim, sugar o máximo que podia das forças econômicas da colônia”²², levando à conclusão de que “virtualmente o Brasil não teve administração, embora uma ou outra vez houvesse alguma iniciativa administrativa parcial, digna de louvor”²³.

Essas conclusões indicam um pensamento mais próximo à realidade dos autores do que em relação ao período estudado. Quando João Alfredo afirma não ter havido administração no Brasil, mesmo que virtualmente, está se referindo àquela implantada pelo DASP, cujas características são racionalização do trabalho, eficiência e modernização do Estado. Mesmo com o intuito de escrever uma História Administrativa do Brasil para legitimar as reformas iniciadas pelo Estado Novo, os termos e a visão de Estado concebidas pelo DASP se tornam presentes no discurso dos historiadores, mesmo que seja em conclusões pontuais ou na identificação de figuras administrativas que entraram na tradição histórica como grandes estadistas.

O último volume da coleção foi publicado em 1956 e trata da administração pombalina. Nessa obra, Hélio de Alcântara Avellar apresenta a figura de Pombal como o “homem-época”, identificando-o como herói e baseando quase todo o estudo da administração do período às ações dele no governo português.

Em relação às medidas de Sebastião José de Carvalho e Melo, Hélio Avelar conclui que, com as reformas administrativas, “o gabinete Pombal, sem dúvida, abalara a nação. ‘Terremoto nas instituições’, classificaram seu ministro epônimo. O mais importante de tudo, talvez, tenha sido despertar a comunidade lusitana para o novo espírito do setecentismo,

¹⁹ João Alfredo Libânio Guedes. *op. cit.*, p. 133.

²⁰ João Alfredo Libânio Guedes. *op. cit.*, p. 135.

²¹ João Alfredo Libânio Guedes. *op. cit.*, p. 139.

²² João Alfredo Libânio Guedes. *op. cit.*, p. 141.

²³ João Alfredo Libânio Guedes. *op. cit.*, p. 142.

forçando mentalidades retrógradas a aceitarem o reformismo da época”²⁴. Nessa passagem, fica evidente a visão do autor de Pombal como grande homem e que cujas reformas foram essenciais para Portugal, contrariando os opositores ou “mentalidades retrógradas”. O discurso de reforma progressista em relação a Pombal é o mesmo utilizado por Getúlio Vargas e posteriormente pelo DASP para justificar suas reformas administrativas²⁵.

As reformas daspianas eram concebidas como modernizadoras frente a um Estado arcaico e oligárquico. Hélio Avellar conclui de forma a quase deixar claro a analogia entre o DASP e Pombal, representado como herói ou “homem-causa”. Durante o gabinete pombalino, “a crescente racionalização das funções e fins do organismo estatal implicara, no triunfo das leis gerais e codificações sobre o direito costumeiro e foraleiro, na plena estruturação de um governo central, surgindo, afinal, com a concentração de poder pelo monarca, apoiado numa estrutura estamental que substituía o ministerialismo de feição gótica, o *estado barroco*, assim classificado por Spengler, em substituição aos estado remanescente do feudalismo germânico. Nesse estado barroco, imperante na Europa até a Revolução de 1789, e em Portugal, ainda mais longamente, chegando à Revolução de 1820, aliam-se a burguesia comercial e o estamento burocrático”²⁶.

Notamos, portanto, que grande parte da escrita da História Administrativa foi concebida com relação direta com o momento político que a produzia. Escrever sobre política de governantes no passado é também uma forma de refletir ações no presente. Max Fleiuss utiliza a história administrativa para resgatar a figura de D. Pedro II, enquanto que Caio Prado Jr, a utiliza para apresentar o passado como algo arcaico e justificar uma alteração das estruturas políticas e econômicas. A coleção do DASP segue por linha semelhante: a crítica do passado serve para legitimar as reformas em andamento no presente. Em Raymundo Faoro, a relação se dá com o período em que escreve, principalmente na 2ª edição em 1975, marcado pelo autoritarismo dos governos militares. Para ele, a compreensão da formação do estamento burocrático, concepção weberiana, essa a única alternativa real de mudança do quadro político vigente.

Essas quatro obras, incluindo uma coleção com cinco volumes, são a referência básica para a compreensão da história administrativa do Brasil, principalmente para o período colonial. A retomada sistemática das obras, muitas vezes citadas em trechos e poucas lidas na íntegra, possibilitam uma reflexão crítica em relação à produção historiográfica do assunto.

²⁴ Hélio de Alcântara Avellar. A administração pombalina. In: Vicente Tapajós (org.). *História Administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 195-, vol. 5, p. 61.

²⁵ Na Revista do Serviço Público, o editorial afirma que “a reforma administrativa que está sendo processada no país, de 1930 para cá, é, por certo, o traço mais característico da obra governamental de Getúlio Vargas”. EDITORIAL, *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, vol. 2, n. 1, abr. 1944, p. 145.

²⁶ Hélio de Alcântara Avellar. *op. cit.*, p. 99.