

# historia: fronteiras



**Vol. I**

Eunice Nodari  
Joana Maria Pedro  
Zilda M. Gricoli Iokoi  
(organizadoras)



Volume I

# História: Fronteiras

XX Simpósio Nacional da ANPUH

Florianópolis-SC

Julho de 1999

ANPUH

*Humanitas*  
FFLCH/USP

1999

---

# AS FRONTEIRAS DA NEGOCIAÇÃO: AS CÂMARAS MUNICIPAIS NA AMÉRICA PORTUGUESA E O PODER CENTRAL

---

Maria Fernanda Baptista Bicalho  
*Universidade Federal Fluminense*

## O PODER CENTRAL NO ANTIGO REGIME

**U**m dos temas mais debatidos recentemente pelos historiadores consiste no significado do Estado Moderno e da realidade do poder político do Absolutismo. É corrente a idéia de que a partir do século XVI as monarquias européias fortaleceram-se por meio de um processo de centralização política e do desenvolvimento de um aparelho burocrático, militar e fiscal capaz de exercer um controle crescente sobre os territórios e os indivíduos, criando assim novas formas de disciplina e de ordenação social. Menos correntes são os trabalhos acerca das relações entre poder central e poder – ou poderes – periféricos, trazendo novas luzes ao tema da centralização.

Discutindo o caso francês, Le Roy Ladurie defende que “apesar do culto da personalidade que cerca os soberanos e compensa de facto as reais fraquezas de seu poder, a monarquia clássica permanece objetiva e subjetivamente descentralizada”<sup>1</sup>. Ao se debruçar sobre esta questão, o historiador espanhol Xavier Pujol afirma que aquilo que

(...) as monarquias do século XVII pretendiam não era tanto a centralização, mas o fortalecimento de suas dinastias, a imposição do princípio de autoridade sobre os seus súditos considerados pouco obedientes e pouco cumpridores das suas obrigações, especialmente em matéria fiscal e na reputação na cena internacional, reputação essa considerada impossível sem um exército vitorioso e temível<sup>2</sup>.

Administração de homens e da justiça, do fisco e da guerra parecem ter sido os principais imperativos sobre os quais se fundaram os Estados monárquicos dos tempos modernos. Na medida em que sua afirmação não espelhou uma ação racional com relação a fins, o Absolutismo foi mais a culminância de um processo do que o processo em si.

No entanto, quanto à sua instauração, Charles Tilly defende que “as principais mobilizações para a guerra propiciaram os melhores ensejos para os estados se expandirem, se consolidarem e criarem novas formas de organização política”. A seu ver, “a guerra teceu a rede europeia de estados nacionais, e a preparação da guerra criou as estruturas internas dos estados situados dentro dessa rede”<sup>3</sup>. De fato, naqueles tempos, as guerras e os seus custos cada vez mais elevados constituíam o pano de fundo de qualquer ação política das monarquias europeias. Os conflitos intra-europeus e mais tarde as disputas coloniais faziam sentir o seu peso sobre a sociedade por intermédio de uma crescente exigência fiscal e de uma lenta militarização da sociedade. Em certo sentido, o processo de centralização territorial e política foi impulsionado por três imperativos que conferiram uma tonalidade própria aos Estados Modernos: a guerra exterior, a pressão fiscal sobre seus domínios, e a militarização de seus súditos.

Não entrarei aqui na discussão mais teórica sobre o Absolutismo, quer europeu em geral, quer especificamente lusitano, por fugir aos objetivos deste trabalho. Pretendo apenas enveredar por questões colocadas pela historiografia mais recente, sobretudo portuguesa, acerca das instituições e do poder político em Portugal nos séculos XVII e XVIII.

Um primeiro ponto a ser discutido seria o nível ou a real dimensão da centralização monárquica portuguesa na Época Moderna. É corrente a idéia de que a Coroa, personificada na figura do Rei, intervinha nos mínimos detalhes da vida cotidiana de seus súditos, ordenando-os, disciplinando-os, normatizando-os. Essa idéia, se valia para o Reino, abrangia igualmente a amplitude de seus domínios no ultramar. Basta passar os olhos pelas consultas do Conselho Ultramarino para ser convencido de que seus membros deliberavam sobre cada minúcia da vida

econômica, administrativa, política e militar das sociedades coloniais, chegando mesmo a ordenar os mais insignificantes detalhes do cotidiano de seus habitantes. As cartas, ordens e alvarás régios, muitas vezes resultantes das mesmas consultas, são ricos testemunhos do poder de intromissão e regulamentação da Coroa nas menores e mais insólitas esferas das condutas e dos *mores* dos vassallos peninsulares e ultramarinos. Antes mesmo das deliberações de caráter específico ou pontual, quer as Ordenações do Reino, quer as Pragmáticas, já impunham normas e leis que regulamentavam minuciosamente a existência dos súditos e das instituições metropolitanas e coloniais. Assim, a idéia de que ao Rei cabia decidir tudo em última instância, vinha corroborar o processo de centralização monárquica própria do Absolutismo europeu nos tempos modernos.

As crises recorrentes, sobretudo durante o século XVII, que assolaram a Europa, constituíram-se em mais um fator de intervenção régia, levando as monarquias a implementarem amplos programas de reforma política e fomento econômico que as impeliram a intervir cada vez mais nas áreas provincial e local. A vontade ou necessidade dessa intervenção não era, no entanto, uma via de mão única, nem sempre correspondendo a uma iniciativa exclusivamente do governo central, partindo muitas vezes das próprias autoridades locais. Isso decorria do crescente prestígio da justiça real e da visão de mundo dos contemporâneos acerca da função arbitral da Coroa, a que se recorria para resolver conflitos domésticos entre facções rivais no seio da comunidade, ou entre seus representantes e os próprios agentes do poder central. Por intermédio de um profundo corporativismo, de solidariedades estamentais, laços de patrocínio e clientelismos incentivados pela Coroa, as oligarquias locais entreviam a possibilidade de serem incorporadas ao aparelho estatal. Por outro lado, a luta contra as antigas prerrogativas senhoriais fez com que o Rei não pudesse prescindir destes aliados locais, levando a que o grande paradoxo do absolutismo se constituísse numa progressiva concentração de poderes no centro e ao mesmo tempo uma profunda dependência deste centro em relação às forças sociais e políticas periféricas<sup>4</sup>.

Essa característica não foi exclusiva de Portugal. Referindo-se à constituição do Estado monárquico francês no mesmo período, Le Roy Ladurie afirma que

(...) no plano político, a boa cidade ou simplesmente a cidade clássica é um misto de poder real e de poder comunal, 'uma sociedade mista'. Compromisso lógico. Duas entidades coexistem, estatal e cidadina: o rei, nessas condições, não poderia sufocar nem mesmo enfraquecer completamente os notáveis das cidades. Tem necessidade deles, tanto quanto eles do rei. (...) A interferência real vai necessariamente aumentar; a colaboração entre elites urbanas e poder monárquico se torna parte beneficiária das estruturas do reino<sup>5</sup>.

Dedicando-se ao estudo das instituições e do poder político em Portugal no século XVII, António Manuel Hespanha discute o processo burocrático pelo qual passaram as monarquias ibéricas no alvorecer do Antigo Regime, consolidando-se e permanecendo até fins do século XVIII. A seu ver, durante a Idade Média, a função do Rei era, no essencial, a de manter as jurisdições dos restantes corpos políticos no equilíbrio estabelecido pela constituição natural da sociedade, limitando-se à punição penal e à defesa da paz. A Época Moderna iria conhecer o alargamento da administração ativa da Coroa, e em última instância, do Rei. Manteve-se o seu papel de árbitro supremo no campo da justiça – por meio do conhecimento das causas em última instância –, fundando-se nesta arbitragem a exclusividade régia de estabelecer lei geral para todo o reino, assim como a prerrogativa de criar magistrados e de vigiar o cumprimento de suas atribuições. O autor chama a atenção para o grau de limitação inerente a estes poderes régios, quer o legislativo – que não poderia ser exercido contra a lei natural e divina – quer a função do soberano de defensor da justiça, mantendo os direitos estabelecidos, seja das instituições, seja dos particulares, o que o transformava em árbitro dos conflitos sociais, garantindo os equilíbrios existentes<sup>6</sup>.

Tais poderes não eram, no entanto, novos, e derivavam de uma concepção corporativa da sociedade difundida pela literatura política moderna, informando um dos modelos mentais com que a sociedade do Antigo Regime, sobretudo nos países ibéri-

cos, compreendia a si própria. Ao Rei cabia garantir a harmonia do todo e zelar pela sua conservação, era visto como a “cabeça” do reino. Essa metáfora da cabeça apontava para uma concepção limitada do poder régio, segundo a qual o soberano apenas representava simbolicamente o corpo, não podendo, no entanto, substituir as suas funções. De acordo com essa concepção, longe da concentração total e absoluta na figura do Rei, o poder era, por natureza, repartido. Essa partilha deveria se traduzir na autonomia político-jurídica dos magistrados e das instituições, cabendo ao monarca simplesmente representar a unidade do corpo, mantendo seu equilíbrio e harmonia, atribuindo a cada um aquilo que lhe era próprio, e dessa forma garantindo a justiça<sup>7</sup>.

Além da justiça, continuava como direito – ou dever – régio, garantir a paz interna e externa do Reino, decorrendo daí a prerrogativa de fazer a guerra. No âmbito da ordem política interna, cabia ao Rei punir e agraciar, ambas as funções portadoras de uma profunda conotação ideológica cristalizada na imagem do Rei enquanto pai misericordioso que, por meio do amor e do perdão, suscitava a obediência dos súditos. Daí provinha também o direito da régia proteção, por meio do qual o soberano intervinha para reparar as violências feitas aos súditos. Hespanha refere-se ainda aos poderes que o rei detinha enquanto “cabeça simbólica do reino”, como os de conferir títulos, brasões e distinções que “desempenharam um papel determinante nos mecanismos de acumulação de capital simbólico desta época”. Por intermédio dessas mercês e benesses o monarca não só retribuía o serviço dos vassallos – reinóis e coloniais –, reforçando igualmente o sentimento de pertencimento e os laços de sujeição dos mesmos vassallos em relação ao Reino e a si próprio.

Por último, mas não menos importante, sobressaía o poder derivado de um “domínio geral e eminente” atribuído ao Rei sobre todo o reino. Segundo o autor citado,

(...) não é que ele fosse dono do reino ou das coisas nele existentes. Mas, de acordo com a teoria medieval e moderna da divisão do domínio, ele dispunha de um poder geral e virtual de disposição, que lhe permitia, quer dizer-se senhor das coisas abandonadas, de uso comum (como os rios e as estradas) ou sem dono,

existentes dentro das fronteiras do reino, quer impor sobre as coisas dos particulares certos ônus ou tributos<sup>8</sup>.

A este processo veio se somar, permitindo-o e aprofundando-o, a expansão ultramarina. No caso da administração do patrimônio régio e da dinamização de um dispositivo não exatamente novo, mas escasso no caso do território peninsular, ou seja, a doação das terras pertencentes à Coroa, a expansão colonial constituiu-se em elemento revitalizador. Em Portugal dos séculos XVI e XVII, as doações de reguengos eram raras por não haver terras disponíveis. Mas a conquista ultramarina veio, de certa forma, ampliar esse campo de ação da Coroa. Concretamente, a expansão permitiu dispor de novos ofícios e cargos civis e militares; atribuir direitos comerciais a indivíduos ou grupos; dispor de novos rendimentos com base nos quais se concediam tenças; além de criar uma nova simbologia do poder, remetendo para o domínio imperial da monarquia portuguesa. Assim,

(...) com base na expansão, nos rendimentos que ela produzia, nas terras que ela abria a um enquadramento político e militar, nos empreendimentos organizativos e administrativos que ela possibilitava, a coroa podia produzir novas formas de remunerar e de organizar. Como, a partir do prestígio que dela decorria, podia criar um novo capital simbólico que chegou, a certa altura, à auto-outorga do título imperial<sup>9</sup>.

472

Em suma, no final da Idade Média, no que diz respeito aos esforços da Coroa para impor o seu poder aos pólos políticos concorrentes – nomeadamente aos senhores – o Rei procurou criar novos dispositivos de poder, ou seja, construir espaços de produção de poder nos quais a sua posição fosse mais favorável, no sentido de estruturar seu próprio campo de ação.

#### **AS CÂMARAS MUNICIPAIS NA AMÉRICA PORTUGUESA**

O contraponto do processo de centralização monárquica era sem dúvida o poder – ou poderes – locais. O lugar das Câmaras na administração local foi, em Portugal, durante todo o Antigo Regime, a contrapartida do Absolutismo que o caracterizava no topo. Segundo António Manuel Hespanha, “a manifestação porventura mais clara, ao nível institucional, da existência de co-

munidades dotadas de larga margem de auto-governo foi o fenômeno concelhio”<sup>10</sup>. Amplo é o debate no interior da historiografia portuguesa acerca do poder concelhio ou do estatuto político das Câmaras Municipais na época moderna. Amplo igualmente é o leque de questões que estes estudos vêm atualizando e discutindo, com sensível destaque para a investigação acerca da força real ou do vigor relativo das autonomias ou liberdades locais no cenário político e administrativo das monarquias centralizadas e absolutistas, contemplando os instrumentos de intervenção da Coroa junto ao poder municipal, os mecanismos de comunicação periferia-centro, e os tipos de articulação existentes entre poder municipal e outros pólos de autoridade e sociabilidade locais. Estes são alguns, dentre os vários temas, que têm mobilizado os historiadores portugueses no empenho de uma melhor compreensão das relações entre poder central e poderes locais durante a época moderna. Em geral, os estudos mais recentes têm procurado reforçar a idéia da relativa autonomia dos poderes municipais face aos dispositivos institucionais de controle por parte da Coroa<sup>11</sup>.

Para uma avaliação dessas relações, é necessário compreender quais os dispositivos institucionais de que a Coroa dispunha para intervir nas estruturas político-administrativas locais, nomeadamente municipais ou concelhias. Ocioso seria afirmar que o controle das municipalidades pelo poder régio baseava-se nos três campos fundamentais da política do Antigo Regime: a justiça, a fazenda e a milícia.

No campo da justiça, a administração régia apoiava-se essencialmente sobre dois tipos de funcionários, os juizes de fora e os corregedores. Os juizes de fora eram personagens praticamente desconhecidos das municipalidades portuguesas durante a Idade Média. Segundo Hespanha, em 1640, quando da Restauração, menos de 10% dos concelhos do Reino possuíam juizes de fora, datando de então a sua multiplicação. Esse fato vem sendo considerado pela historiografia como uma prova do declínio do municipalismo, cerceado pelas pretensões centralizadoras da monarquia. No entanto, o autor argumenta que a sua instituição significou mais do que um controle ferrenho das práticas

municipais pelo poder central, mas um instrumento que possibilitou a circulação do direito letrado a nível local. Por meio de juízes de fora, a Coroa fomentava, sobretudo, a vigência do direito comum e régio e dos padrões oficiais e letrados de julgamento. O fato destes oficiais serem nomeados pelo poder central e a eles caber a presidência da Câmara Municipal – substituindo o antigo juiz ordinário eleito pela comunidade – obscureceu, a seu ver, o papel que desempenharam no processo de centralização e imposição da hegemonia legal, e portanto monárquica, nos mais remotos confins do território luso. Daí o consenso na historiografia de que se teriam instituído laços mais apertados de dependência e redes mais eficazes de comando entre os magistrados locais e a administração central.

Hespanha não refuta esta tendência, embora afirme que apenas de forma muito indireta serviu o juiz de fora ao controle dos poderes periféricos pelo poder central, pois sendo o juiz de fora um oficial letrado, fomentaria, naturalmente, a aplicação do direito oficial, e com isto não deixaria de ser um elemento de desagregação da autonomia do sistema jurídico-político local, fundado antes em leis consuetudinárias, baseados nos usos e costumes da terra. A imposição do direito culto às práticas jurídicas e administrativas concelhias, se não destruía essas formas jurídicas populares, promovia a sua desqualificação, via argumentação técnica e letrada. Aí residiu a eficácia da institucionalização do cargo de juiz de fora no processo de centralização, por meio da hegemonização dos parâmetros jurídico-administrativos veiculados pelo poder central.

No mesmo sentido,

(...) o fato de se tratar de um oficial de fora da terra, fazia dele um elemento descomprometido em relação às relações locais de poder e de influência. É justamente isto o que se quer dizer quando, no discurso oficial, se refere as vantagens que advêm para a administração da justiça e para a pacificação das terras da existência de um oficial de justiça forâneo e estranho aos 'bandos' locais.(...) Que o juiz de fora representava (...) um elemento perturbador dos arranjos políticos locais, isso parece um facto. O que já pode, porém, ser problematizado é que a sua ação reverterse a favor do fortalecimento do poder da coroa<sup>12</sup>.

Stuart Schwartz de certa forma confirma essa interpretação, considerando que “na luta que os reis portugueses enfrentaram para impor uma monarquia centralizada, os letrados se tornaram um aliado natural”. Em relação aos domínios ultramarinos, pergunta-se:

Quem melhor do que os sóbrios magistrados reais poderia deter as forças centrífugas do império geradas pelos magnatas brasileiros do açúcar e pelos aventureiros de Goa? E conclui: teoricamente, os magistrados representavam a Coroa e eram dignos de confiança em virtude dos controles burocráticos e do seu desejo de atingir, no campo profissional, determinados cargos na sua carreira<sup>13</sup>.

A questão do papel e do poder de interferência desestabilizadora dos juízes de fora na arquitetura do poder dos grupos locais é bastante ambivalente. Se alguns estudos monográficos sobre as instituições concelhias portuguesas levam a crer que este funcionário régio representou de fato um elemento de enfraquecimento das liberdades locais, outros autores, debruçados sobre a dinâmica político-administrativa de outros concelhos, afirmam que a sua presença enquanto braço do poder central nos remotos rincões da monarquia portuguesa parece não ter contrariado as tendências oligárquicas do poder municipal; pelo contrário, tê-las-ia potenciado. Não raro os juízes de fora se integraram ao espírito das diferentes municipalidades e agiram a serviço dos interesses estabelecidos. O fato de por vezes permanecerem por longos anos no cargo – e não apenas o triênio como em geral queriam seus regimentos – fazia com que estes magistrados se imiscuissem nos conflitos das facções locais, ou entre estas e o poder central, tomando partido dos interesses locais<sup>14</sup>.

Acredito podermos transpor para o ultramar algumas das conclusões tecidas pela historiografia portuguesa acerca do papel e da função do cargo de juiz de fora, e ainda a ambivalência dos resultados práticos em relação ao princípio instituidor do mesmo cargo; ou seja, que nem sempre aqueles oficiais lograram desestabilizar, a favor dos interesses régios, a correlação das forças locais. Muitas vezes, ao contrário, aliaram-se a estas forças contra os desígnios da Coroa.

No entanto, a criação do cargo de juiz de fora no ultramar – e especificamente no Brasil, que data de finais do século XVII – correspondeu, além daquelas descritas para o Reino, a outras necessidades que o debate em torno da mesma criação vem explicitar. Numa consulta do Conselho Ultramarino de 10 de novembro de 1699, contendo diversas informações sobre a instituição de lugares de juízes de fora em Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande, o parecer do Procurador da Coroa enfatizava o muito que convinha “à boa administração e aumento dos direitos reais que as câmaras administram” haver juízes de fora nas cidades de Salvador (onde o cargo já havia sido criado), assim como nas de Olinda e do Rio de Janeiro. E “era sem dúvida, que mais perdia a fazenda real com a falta destes ministros nas câmaras”, do que o que importariam os seus vencimentos<sup>15</sup>. Quanto ao Procurador da Fazenda, parecia-lhe igualmente que,

(...) conhecendo os descaminhos que tinha a Fazenda Real que administra a Câmara, assim na arrecadação como na despesa, que só poderiam ter remédio havendo Juiz de Fora que nela presidisse, além da grande conveniência dos povos, sendo a justiça assim no criminal, como no cível administrada por Ministro letrado, estranho e pendente de residência e melhoramento, e não por leigo, natural, e absoluto daquelas obrigações”. Concluía que “desde que procuro pela Fazenda Real, clamo por este remédio que Sua Majestade foi servido conceder à Bahia, e agora quer dar a Pernambuco, e espero que também dê ao Rio de Janeiro<sup>16</sup> .

Desta forma - e no caso específico das principais cidades marítimas da América portuguesa – a necessidade sentida pela Coroa de intervir nas funções administrativas e financeiras, e especificamente tributárias das Câmaras coloniais no sentido de controlar os “descaminhos” e os possíveis prejuízos da Real Fazenda, foi sem dúvida uma razão, entre outras, fundamental para a criação do cargo de juízes de fora.

Durante todo o século XVII as Câmaras Coloniais foram órgãos fundamentais no gerenciamento de boa parcela das rendas – tributos e donativos – coloniais. Cabia-lhes lançar taxas e impostos, administrar contratos, arrecadar contribuições voluntárias dos moradores, arcar quase que inteiramente com os custos

da defesa; recaindo sobre suas rendas – ou sobre as rendas por elas arrecadadas – a obrigatoriedade do pagamento dos soldos das tropas e guarnições, a construção e o reparo das fortalezas, o apresto de naus guarda-costas contra piratas e corsários, a manutenção de armadas em situações especiais e momentos perigo, a responsabilidade pelas obras públicas e outros melhoramentos urbanos<sup>17</sup>.

Referindo-se à criação do cargo de juiz de fora em Salvador, Stuart Schwartz afirma que em 1677 o Tribunal da Relação da Bahia fizera esta sugestão à Coroa, defendendo que a presença de um magistrado profissional na Câmara seria não só capaz de melhorar a administração da justiça, eliminando a parcialidade e o favoritismo demonstrados pelos juízes ordinários, como também evitaria a apropriação indébita de fundos por ela administrados. A Coroa, no entanto, só foi sensível a esta advertência em 1696, quando então instituiu o cargo na cidade de Salvador<sup>18</sup>. Seja como for, a criação dos lugares de juiz de fora nas Câmaras das principais cidades da colônia foi certamente uma primeira medida do poder central no cerceamento da liberdade - sobretudo financeira – dos concelhos ultramarinos. Representou o início de um processo que iria culminar, durante o século XVIII, com novas e sucessivas medidas, entre elas a passagem da grande maioria dos contratos e tributos administrados pelas municipalidades para a jurisdição da Fazenda Real.

Outros oficiais nomeados pelo rei para intervir nas municipalidades lusas por períodos de três anos foram os corregedores. Estes eram encarregados de inquirir nas matérias de justiça local, de averiguar a regularidade da eleição dos oficiais e juízes concelhios, assim como da administração financeira dos Concelhos<sup>19</sup>. Eram ainda responsáveis por devassar certos crimes, verificar a imposição e o cumprimento das posturas e da polícia municipal, tal como o termo era entendido na época, encarregando-se de fiscalizar médicos, cirurgiões e demais funcionários locais, além de examinar o estado e o andamento das obras públicas. Responsabilizava-se também pelo conhecimento e julgamento dos agravos contra a Câmara, defendendo a ordem pública e a jurisdição régia. Embora os corregedores mantivessem

uma estreita ligação com as instituições centrais, exerciam sobre as Câmaras não mais que uma ação tutelar. Longe de interferirem arbitrariamente nas funções concelhias, cabia-lhes simplesmente a superintendência do conjunto da vida político-administrativa da comarca, não dispendo de poderes hierarquicamente superiores quer às Câmaras, quer aos oficiais cuja inspeção lhes competiam, devendo apenas verificar se agiam de acordo com a lei. Segundo Hespanha

(...) as relações entre o centro e a periferia no sistema de oficialato existente no sistema político moderno não podem ser descritas, salvo por ventura em domínios como a milícia e as finanças, através do modelo que hoje designamos por relação hierárquica. O facto da competência (ou jurisdição) do funcionário ser (...) quase absolutamente garantida contra intromissões impedia que o superior pudesse dar ordens ao inferior ou avocar as suas competências. (...) A intervenção do superior, esgotava-se assim numa actividade de tutela, dirigida a verificar o cumprimento dos oficiais 'subordinados'<sup>20</sup>.

478

Essa relativa modéstia da função dos corregedores explicava-se, portanto, pelo fato de não possuírem jurisdição sobre aquilo que fundamentalmente caracterizava o poder de intervenção das monarquias absolutistas europeias sobre as áreas ditas periféricas – as finanças e a milícia. Se os compararmos com os intendentes franceses, cuja área de competência abrangia a administração direta – e não apenas o controle tutelar – em domínios como o recrutamento militar, a administração da justiça, a regulamentação da agricultura, a repartição da *taille* e a cobrança e outros impostos, torna-se clara a limitação não apenas da jurisdição dos corregedores, como ainda da capacidade de intervenção da monarquia portuguesa sobre alguns dos espaços de liberdade e autonomia dos poderes locais. Certamente na França, assim como em outros países europeus, a Coroa dependia quase exclusivamente das receitas internas do reino e tinha, portanto, um interesse vital em organizar e controlar os recursos locais. Embora detivesse todas estas atribuições, Le Roy Ladurie afirma que em muitas províncias francesas o intendente aparecia sobretudo como um árbitro; um negociador, passando o seu tempo a

tergiversar com os poderes locais e central. A seu ver, “as máfias urbanas, os detentores de cargos que preexistiam, ambos, à intenção, continuam a deter a parte principal dos poderes que, em seu caso, não merecem tecnicamente o epíteto de ‘centralista’<sup>21</sup>.

Contrariamente, em Portugal, o fato do grosso das receitas do Estado provir do ultramar e das alfândegas, representou uma marca distintiva do poder da monarquia e de sua capacidade de intervenção na periferia. Segundo Hespanha, foi preciso esperar pelas urgências da Guerra de Restauração – urgências financeiras e, sobretudo, de recrutamento militar e de organização da defesa – para que surgisse uma preocupação de estabelecer meios mais eficazes de enquadramento político-administrativo da periferia. O processo que se adotou no Reino foi o de utilizar a administração militar – nomeadamente os novos governadores de armas – como instrumentos de controle sobre a administração periférica. A novidade que isto representava e a oposição que insuflou nas municipalidades lusas transpareciam nos alargados conflitos entre os governadores militares e as vereações das Câmaras. Em 1654, reconhecendo o caráter insanável destes conflitos e cedendo às reclamações dos concelhos, o Rei extinguiu o novo cargo<sup>22</sup>.

A particularidade de Portugal frente a outros Estados europeus durante o Antigo Regime residia na inexistência de instituições formalizadas em âmbito regional. Não existiam no território peninsular lusitano, reinos com *fueros* próprios, como na Espanha; nem parlamentos e direitos provinciais, como na monarquia francesa. Apesar das diferentes realidades regionais, não havia, a nível político-administrativo, instituições que as representassem, nem emanava do poder central outra autoridade de mediação entre a Coroa e os Concelhos<sup>23</sup>.

O mesmo não acontecia em seus territórios ultramarinos, onde as relações entre poder central e poder local eram mediatizadas quer pela expressão regional traduzida na divisão da colônia em capitânicas, quer pela presença de Vice-Reis, Governadores, Oficiais militares, Provedores da Fazenda, Juizes da Relação que, por sua vez, conviviam com todo um *staff* burocrático. Assim, se no território continental lusitano os oficiais concelhios eleitos local-

mente, uma vez investidos, possuíam uma área autônoma de competência prevista na lei e garantida pelo direito contra a usurpação – daí sua relativa liberdade – o mesmo não acontecia nos domínios ultramarinos e coloniais do Império português.

#### OS ESPAÇOS E AS FRONTEIRAS DE NEGOCIAÇÃO

Independente desta mediação, as Câmaras coloniais foram pródigas em utilizar canais de comunicação direta com o monarca. Era freqüente recorrerem ao dispositivo das petições ou representações ao Rei como via de resolução dos problemas e conflitos nos distantes territórios do ultramar. Este dispositivo incorporado pelas municipalidades - quer no Reino, quer nas colônias, e em vigor durante todo o Antigo Regime - fora de certa forma institucionalizado e difundido pela reunião das Cortes em Portugal, quando seus participantes aproveitavam a presença do monarca para apresentar todo tipo de agravos e de queixas, atualizando um mecanismo próprio da relação entre governados e governantes, entre oficiais locais e poder central, ou ainda entre vassallos e soberanos. Segundo Pedro Cardim,

(...) o chamado 'direito de petição' existia desde tempos imemoriais, apoiado na ficção de que todas as petições eram lidas pelo rei durante a reunião dos três estados, podendo, deste modo, os procuradores receber diretamente a resposta do monarca. (...) Assim, a petição era uma espécie de canal de expressão do protesto, forma autorizada pela Coroa, a qual reconhecia o poder terapêutico que poderia ter uma sessão de cortes. O exemplo ilustrativo deste ato era o do pai que ouvia os seus filhos, uma imagem extremamente recorrente na literatura da época<sup>24</sup>.

Não só os Concelhos do Reino lograram obter assento nas reuniões das Cortes. Também as Câmaras de algumas das principais cidades ultramarinas fizeram-se representar enviando procuradores a Portugal. Segundo C. R. Boxer, a Câmara da cidade de Goa teve representação e voto nas Cortes reunidas em 1674. Na América, como prêmio do empenho dos colonos na expulsão dos holandeses, D. João IV atendeu-lhes o pedido, permitindo-lhes que nomeassem dois representantes com assento nas Cortes portuguesas<sup>25</sup>.

Mesmo após a decadência das Cortes na segunda metade do século XVII – sua última reunião data de 1697-1698 – o envio de

procuradores a Lisboa e o recurso às petições por parte das Câmaras disseminadas por todo o vasto Império português demonstram, por um lado, a grande capacidade de comunicação dos poderes da periferia com o centro na fase clássica do Absolutismo monárquico; e, por outro, senão a eficácia prática, pelo menos a força simbólica da figura do Rei enquanto pai, sempre pronto a ouvir as aflições de seus filhos.

No caso das Câmaras das cidades coloniais, a frequência com que durante todo o século XVIII recorreram diretamente à arbitragem régia para a resolução de problemas e conflitos domésticos, confirma que o seu isolamento – devido à grande distância que as separava da Metrópole, e em última instância do Rei – era menor do que muitas vezes se supõe. Uma passagem de olhos, mesmo superficial, pela documentação avulsa do Arquivo Histórico Ultramarino de Lisboa referente às diversas capitâneas do Estado do Brasil, só faz confirmar que inúmeras eram as representações ou petições dirigidas ao monarca pelas Câmaras. Abrangendo os mais diversos assuntos da jurisdição local ou explicitando com cores fortes os conflitos com os ministros régios, o volume e a riqueza desta mesma documentação contraria a idéia de que as queixas e pedidos dos súditos ultramarinos raramente chegavam aos ouvidos do monarca<sup>26</sup>. Em sua grande maioria, eram consultadas pelo Conselho Ultramarino, após seu conteúdo ter sido submetido ao parecer dos funcionários metropolitanos na colônia, resultando por fim em deliberação régia, remetida às autoridades coloniais competentes. Embora o tempo administrativo desse vai-e-vem pelo Atlântico entre colônia e metrópole, e vice-versa, pudesse levar anos, muitas das petições obtinham resposta.

Boxer afirma que as queixas das Câmaras ultramarinas acerca das mazelas dos funcionários régios – possibilitadas pela prerrogativa que detinham de se corresponderem diretamente com a Coroa – constituiu-se em um elemento decisivo de controle por parte do monarca das informações relativas aos assuntos coloniais. Daí o interesse da metrópole na manutenção desse canal de expressão das demandas e aflições dos colonos<sup>27</sup>.

Tendo como base a discussão historiográfica referida acima, assim como a documentação encontrada nos arquivos bra-

sileiros e portugueses, é possível aventar que tal mecanismo foi amplamente incentivado pela política ultramarina, não só no que se refere à disponibilidade do Rei e de seus conselheiros de ouvirem as reclamações dos longínquos vassalos, mas ainda de conferirem a sua veracidade - ou possível exagero - por meio da remessa das mesmas petições aos respectivos governadores e ministros régios, pedindo-lhes que dessem o seu parecer sobre o assunto. Nesse vai-e-vem de reclamações e informações a Coroa podia, por intermédio de uma ampla visão dos diferentes argumentos e das perspectivas contrastantes, administrar sabiamente os conflitos, além de melhor governar a colônia.

## NOTAS

<sup>1</sup>LE ROY LADURIE, Emmanuel. *O Estado Monárquico. França 1460-1610*. (Trad. Maria Lúcia Machado), São Paulo, Companhia das Letras, 1994, p. 16.

<sup>2</sup>PUJOL, Xavier Gil. "Centralismo e Localismo? Sobre as Relações Políticas e Culturais entre Capital e Territórios nas Monarquias Europeias dos Séculos XVI e XVII". In *Penélope. Fazer e Desfazer a História*, nº 06, Lisboa, 1991, p. 124.

<sup>3</sup>TILLY, Charles. *Coerção, Capital e Estados Europeus (990-1992)*. (Trad. Geraldo Gerson de Souza), São Paulo, EDUSP, 1996, pp. 27 e 33.

<sup>4</sup>PUJOL. *op. cit.*, pp. 129-130.

<sup>5</sup>LE ROY LADURIE. *op. cit.*, p. 22.

<sup>6</sup>HESPANHA, António Manuel. *As Vésperas do Leviathan. Instituições e Poder Político. Portugal. Século XVII*. Coimbra, Livraria Almedina, 1994, pp. 278 e 448-449.

<sup>7</sup>*Idem*, p. 123.

<sup>8</sup>*Idem*, p. 491.

<sup>9</sup>*Idem*, p. 496.

<sup>10</sup>*Idem*, p. 352.

<sup>11</sup>Ver a respeito MONTEIRO, Nuno Gonçalo. "Os Concelhos e as Comunidades". In HESPANHA, António Manuel. *História de Portugal. O Antigo Regime (1620-1807)*, vol. 04, Lisboa, Editorial Estampa, 1993, pp. 303-331.

<sup>12</sup>HESPANHA. *op. cit.*, 1994, pp. 196-199.

<sup>13</sup>SCHWARTZ, Stuart B. *Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial*. São Paulo, Perspectiva, 1979, p. 14.

<sup>14</sup>Ver a este respeito MONTEIRO. *op. cit.*, pp. 324-325.

<sup>15</sup>Arquivo Histórico Ultramarino, Documentos Catalogados por Castro e Almeida, N. 2316.

<sup>16</sup>Arquivo Histórico Ultramarino, Caixas de Documentação Avulsa sobre o Rio de Janeiro, Cx. 7, doc. 27. Minuta do parecer, de 28 de setembro de 1700.

<sup>17</sup>Ver a este respeito BICALHO, Maria Fernanda B. "As Câmaras Municipais no Império Português: o exemplo do Rio de Janeiro". In *Revista Brasileira de História*, vol. 18, nº 36, São Paulo, ANPUH/Humanitas Publicações, 1998.

<sup>18</sup>SCHWARTZ. *op. cit.*, pp. 213-214.

<sup>19</sup>Em Portugal havia uma distinção entre as competências dos corregedores e dos ouvidores. Enquanto os primeiros eram funcionários régios, os segundo agiam na esfera senhorial. No ultramar, essa distinção esvaiu-se, prevalecendo a figura do ouvidor, braço do poder central, a quem se somava a competência de corregedor da comarca.

<sup>20</sup>HESPANHA. *op. cit.*, 1994, p. 269. Uma outra visão da falta de hierarquia dos funcionários régios, também no ultramar, é dada por Caio Prado Júnior. Referindo-se aos governadores coloniais, "cabeça de toda a administração em geral", afirma que as demais autoridades portuguesas na colônia não lhes eram hierarquicamente inferiores no sentido que hoje damos a essa noção: "Aqueles autoridades, embora de categoria inferior, funcionavam como contrapesos muito sensíveis à autoridade do governador"; não formavam "propriamente degraus inferiores da escala administrativa", não se subordinando "inteiramente à autoridade superior do governador". Daí o autor discorrer sobre a grande confusão e justaposição de jurisdições, a seu ver, uma das marcas registradas da administração colonial. PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. 15ªed., São Paulo, Brasiliense, 1977, p. 308.

<sup>21</sup>LE ROY LADURIE. *op. cit.*, p. 16.

<sup>22</sup>HESPANHA. *op. cit.*, 1994, p. 294.

<sup>23</sup>Cf. MONTEIRO. *op. cit.*, p. 309.

<sup>24</sup>CARDIM, Pedro. "O Quadro Constitucional. Os Grandes Paradigmas de Organização Política: A Coroa e a Representação do Reino. As Cortes". In HESPANHA. *op. cit.*, 1993, pp. 148-149.

<sup>25</sup>BOXER, C. R. *Portuguese Society in the Tropics. The Municipal Councils of Goa, Macao, Bahia, and Luanda*. Madison and Milwaukee, The University of Wisconsin Press, 1965, p. 108.

<sup>26</sup>Em relação ao Reino, Nuno Monteiro afirma que, devido ao desaparecimento de grande parte da documentação das instituições centrais da Monarquia com o terremoto de 1755, torna-se difícil avaliar o vigor das petições enviadas à Coroa pelas Câmaras Municipais. No entanto, para a segunda metade do século XVIII, "embora os percursos que os requerimentos seguiram não sejam fáceis de deslindar, é possível afirmar que, em regra, todos os grandes conflitos que percorreram a sociedade local portuguesa deixaram algum rasto nas instituições centrais (tribunais, conselhos e secretarias de Estado)." MONTEIRO. *op. cit.*, p. 310.

<sup>27</sup>BOXER. *op. cit.*, p. 18.