

AMBIVALÊNCIAS DA SOCIEDADE POLÍTICA DO ANTIGO REGIME: CULTURA POLÍTICO-JURÍDICA NO BRASIL DO SÉCULO XVIII.

Luis Fernando Lopes Pereira
Doutor em História Social (USP) e professor de História do Direito da UFPR e UniFAE.
luisferlopes@terra.com.br ou luisferlopes@ufpr.br

1. Em busca de um novo olhar sobre a administração dos Domínios Portugueses.

As teses que tratam da questão do Estado tendem a ver o fenômeno a partir da idéia de um centro de poder que abarca toda a realidade político-jurídica, concentra todos os poderes e controla todos os campos sociais. Tais idéias foram, entretanto, bastante criticadas, em particular por autores como Michel Foucault¹ e Pierre Bourdieu².

Para se compreender a montagem do aparato burocrático do Império Português no século XVIII é preciso recorrer a um conceito mais alargado de político que aquele utilizado pela literatura clássica ou mesmo pelos teóricos marxistas. Ao ver o político através de sua capilaridade, de suas redes de relações de poder, pode-se realçar a autonomia, as formas coativas e os poderes informais ou periféricos.

Para tanto é preciso ver o Estado não reduzido a um reflexo sócio-econômico, mas ultrapassando assim a lógica economicista, vê-lo a partir do imaginário político e de governo, como no trabalho de Lilia Moritz Schwarcz sobre Dom Pedro II³, fundamentado em análises como as de Peter Burke⁴, Ernst Kantorowicz⁵ e Norbert Elias⁶ que priorizam o simbólico, elementos que a teoria marxista posicionaria como reflexos superestruturais da dominação de classe.

Essas novas luzes sobre o fenômeno político levaram a uma revisão da historiografia acerca da montagem do Estado moderno. Este deixou de ser visto como a alternativa “natural” à crise do século XIV. Mais ainda, o próprio absolutismo tem sido

¹ Trata-se aqui fundamentalmente das teses de Michel Foucault acerca do poder. A quebra da idéia de um centro irradiador para a adoção de um modelo de redes de poder, aliás de redes que se montam a partir de relações de poder que se constituem a partir da interdependência. Ver: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

² De Pierre Bourdieu destaca-se sua teoria dos jogos, que é utilizada para tratar das relações de poder nos campos sociais, em suas constituições. Ver: BOURDIEU, Pierre. **Intelectuais, política y poder**. Buenos Aires: Eudeba, 2005.

³ SCHWARCZ, Lilia Moritz. **As barbas do imperador**; D. Pedro II, um monarca nos trópicos. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

⁴ BURKE, Peter. **O mundo como teatro**; estudos de antropologia histórica. Lisboa: Difel, 1992.

⁵ KANTOROWICZ, Ernst. **Os dois corpos do rei**; um estudo sobre teologia política medieval. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

⁶ ELIAS, Norbert. **A sociedade da corte**. Lisboa: Estampa, 1987.

visto a partir de novas lentes, que questionam o caráter absoluto e ilimitado do poder do rei.⁷

Os estudos monográficos que tratam da materialidade da construção administrativa em vários países demonstraram também as particularidades de cada construção e a impossibilidade de determinação de modelos teóricos que abarquem com precisão tal heterogeneidade de fenômenos político-jurídicos.

Outro tema caro à nova historiografia têm sido as questões de governança. No caso específico da História do Brasil, pouca atenção tem sido dada a temática da montagem da estrutura administrativa portuguesa e seus reflexos para a construção do estado nacional. Os estudos mais tradicionalistas vêm no aparecimento desse ente estadual o fim das liberdades corporativas, os jacobinos exaltam a des-feudalização, enquanto outros comemoram a obra de construção do Estado. Todos, entretanto, estão de acordo com a idéia da precocidade do Estado português. Fala-se muito em centralização, mas não se mostra como (se) ela aconteceu.

A Historiografia brasileira tem encarado o tema a partir de uma visão que reforça a dicotomia nem sempre presente entre reinóis e nativos, projetando para o passado uma idéia de brasilidade que se consolidaria somente no XVIII. Embora em termos gerais a questão administrativa não tenha sido importante, como comenta Laura de Mello e Souza,

Durante muito tempo, o estudo da administração portuguesa no Brasil dos tempos coloniais foi relegado a um segundo plano pouco honroso. (...) O ressentimento pós-colonial deixou livre o caminho para que historiadores estrangeiros traçassem suas hipóteses e preenchessem lacunas óbvias, desimpedidos que estavam do peso de um passado que não era o seu e contra o qual não precisavam acertar contas. (...) Para os brasileiros, inclusive alguns de minha geração, a administração era tema sem nobreza nenhuma, bem ao gosto de historiadores afeitos à tradição e ao conservadorismo.⁸

Mesmo nos clássicos que se dedicaram ao tema vemos problemas como atribuir à estrutura portuguesa uma centralização exagerada, como em Raymundo Faoro⁹, para o qual o sistema administrativo português teria sido transposto com sucesso para as colônias graças a sua precoce centralização e cooptação das elites locais. Em Caio Prado

⁷ Na análise de Norbert Elias, por exemplo, o mesmo vê o rei não como o supremo senhor, mas como aquele preso a ritos e práticas discursivas e simbólicas consolidadas e impostas pela sociedade da corte, o que permite questionar até mesmo seu grau de liberdade de discricionariedade. Ver: ELIAS, Norbert. Op. Cit.

⁸ SOUZA, Laura de Mello. **O sol e a sombra**; política e administração na América Portuguesa do século XVIII. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 27-29.

⁹ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**; formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000.

Júnior¹⁰ por sua vez, vemos uma administração portuguesa apresentada como caótica (sem divisão de poderes), irracional (sem legalismo), contraditória e rotineira, com uma monstruosa e ineficiente máquina burocrática. Mesmo desleixo apontado por Sérgio Buarque de Holanda.¹¹

Por isso metodologicamente segue-se aqui os passos de Antonio Manuel Hespanha¹² que afirma ser preciso mergulhar na realidade institucional, no sistema do poder político do Reino, para perceber como se teciam os equilíbrios de poder. Para tanto, é preciso superar as fontes meramente doutrinárias, pois os mesmos vêem o fenômeno de construção do Estado como um movimento de centralização ideal. É preciso elaborar um estudo do sistema do poder político, de seu campo específico e relativamente autônomo. Daí a preocupação do autor em sua obra com a realidade administrativa, descrita no objetivo de seu livro: “O que aqui se faz é, afinal, documentar, no plano do direito estabelecido e praticado, de que modo as instituições locais mantêm, na época moderna, um grau relativamente importante de autonomia em relação ao poder central”¹³

Entre os temas caros ao novo debate historiográfico está, portanto, o da centralização e descentralização do poder, a partir das revisões acima apontadas que indicam uma ambigüidade na relação entre centro e periferia dos Domínios Portugueses. Para as teses tradicionais haveria em Portugal uma centralização precoce preparada pela inexistência de feudalismo e pelo fortalecimento do poder real, afinal, “derrotada a nobreza, silenciadas as cortes, imposta a legislação geral, o poder político estaria centralizado”¹⁴. Esta historiografia via o Estado como evolução e racionalização das relações sociais e, portanto, separado da sociedade civil, onde a centralização aparecia como reflexo da redução dos poderes periféricos, gerando o que Hespanha denominou de *pathos nacionalista e estadualista*.

As novas teses por sua vez salientam as continuidades entre os sistemas políticos medieval e moderno, o que fica mais explícito no caso português em que o oficialato moderno era de natureza patrimonial em sua maioria, pela resistência do patriarcalismo e senhorialismo, que mantém na modernidade política elementos da política tradicional, do

¹⁰ PRADO, Caio. Formação do Brasil contemporâneo. In: Intérpretes do Brasil. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002.

¹¹ HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

¹² HESPANHA, António Manuel. **As vésperas do Leviathan**; instituições e poder político. Portugal – séc XVII. Coimbra: Almedina, 1994.

¹³ Ibidem. p. 14.

¹⁴ Ibidem. p. 35.

que Max Weber denominaria como patrimonialismo.¹⁵ O econômico e o político na sociedade do Antigo Regime eram centrados na casa, “o chefe é, ao mesmo tempo, o titular de poderes de direção sobre os agentes produtivos (os membros da família, na sua acepção de consangüíneos, agnados e serviçais), poderes que a teoria da época designava por ‘poderes econômicos’, mas que coenvolviam atribuições que hoje designaríamos de ‘políticas’¹⁶.

Hespanha destaca também a íntima relação entre sistema político e sistema administrativo, pois este é responsável pela distribuição social do poder. A sociedade portuguesa era ainda dominada por matrizes políticas e culturais pré-estatais, com uma sociedade tradicional e administração moderna. Daí a

“dificuldades de implantação burocrática provenientes do caráter concreto, heterogêneo e não estandardizado dos padrões civilizacionais (usos e costumes, medidas, língua, etc.) e da própria incapacidade das populações de fornecerem e receberem a informação com que trabalha o aparelho burocrático se juntam a estratégias defensivas das populações (silêncio, mentira, fuga), que furtam a uma administração “separada” dos administrados (e não recrutada entre eles, como a honorária) todos os elementos de trabalho”¹⁷

O autor busca a definição precisa do estatuto (jurídico) dos funcionários para determinar que tipo de estrutura existe, resgatando assim a função social da estrutura de poder global (relação do burocrata com o poder político). Por isso propõe em sua obra refletir sobre o institucional, ou seja, sobre os condicionantes prático-institucionais da centralização, como por exemplo, os poderes senhoriais, a autonomia municipal, o desenvolvimento do oficialato régio, os órgãos periféricos da administração real, o regime de recursos contra atos de poder, as formas alternativas e autônomas de organização político-administrativa e judicial. Assim, busca a percepção da coexistência de vários campos de equilíbrio social, de outros níveis das relações centro-periferia.

2. O Império Português e a montagem do aparato burocrático: o pluralismo jurídico-político do Antigo Regime.

Ainda de acordo com António Manuel Hespanha, o Estado era visto como um bem fundiário, ou patrimônio de um príncipe ou “estados” territoriais até ser usado,

¹⁵ Ver as formas de dominação de Max Weber, com destaque a dominação tradicional ou patrimonialista onde o recrutamento para composição dos cargos administrativos é feita através da escolha de pares ligados ao soberano por laços pessoais e familiares e não pela meritocracia, característica central da dominação legal ou burocrática. Em WEBER, Max. **Economia e sociedade. (v.2)** São Paulo: UnB, 2004

¹⁶ HESPANHA, António Manuel. **Poder e instituições na Europa do Antigo Regime.** Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1982.p.33.

¹⁷ Ibid idem. p. 73.

modernamente, como sinônimo de “Res publica”. Nesse sentido os juristas alemães do século XIX atribuem-lhe personalidade jurídica e montam sua estrutura teórica a partir das idéias de território, espaço e soberania, com população associada e poder soberano.¹⁸ Essa forma contemporânea de Estado existiu apenas nos séculos XVIII e XX, com o monopólio do político e a montagem de um centro de poder.

No mundo medieval e em parte do moderno via-se o poder como uma realidade compartilhada por diversos pólos sociais. Em Portugal, particularmente, as teorias absolutistas encontram entrave no particularismo e no pluralismo efetivo, principalmente jurídico. Mesmo as Ordenações não têm a pretensão de impor o que Paolo Grossi¹⁹ denominaria de absolutismo jurídico, ou seja, a consolidação de uma única fonte do direito como sendo a lei, esta vista como produto da vontade social e, portanto com caráter intrinsecamente legítimo. Nas palavras de Hespanha, “apenas indicativas são as normas das Ordenações sobre o governo local pois não raro se encontram derogadas por privilégios locais”.²⁰ Isso marcaria o confronto entre o modelo “honorário” e o modelo “burocrático” de administração da justiça. Daí o erro de se basear exclusivamente nas fontes legislativas (Ordenações). É preciso buscar o direito praticado.

Predominava uma concepção corporativa da sociedade que possuía uma crença na ordem universal do cosmos, que abrange homens e coisas orientados para o criador, com fim transcendental. Em termos de cultura político-jurídica, Hespanha destaca a sobrevivência mais longa do pensamento corporativo em Portugal, que fundamentava uma concepção corporativa de sociedade que colocava o próprio rei sujeito às leis naturais. Aqui,

“o direito constituía, na ordem constitucional corporativa, uma ordem objectiva, definida por uma tradição normativa (*ius commune*, *opinio communis*, *praxistica*) que escapava ao controlo dos monarcas, ou por ser de origem doutrinal ou por decorrer das práticas inveteradas dos tribunais. Por outro lado, a lei geral dificilmente prevalecia sobre a norma especial (privilégio geral) e não prejudicava, de todo, o privilégio especial, que se incorporava, como uma coisa, no patrimônio de seu detentor e que, assim, passava a gozar de protecção de todos os meios jurídicos e judiciários que protegiam os direitos adquiridos.”²¹

¹⁸ HESPANHA, António Manuel. **Guiando a mão invisível**; direitos, Estado e lei no liberalismo monárquico português. Coimbra: Almedina, 2004.

¹⁹ GROSSI, Paolo. **Primeira lição sobre Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

²⁰ HESPANHA, António Manuel. **Poder e instituições na Europa do Antigo Regime**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1982.p. 12-13.

²¹ HESPANHA, António Manuel. O Antigo Regime. IN: MATTOSO, José. (dir) **História de Portugal**. Lisboa: Estampa, 1998.p. 128.

Mesmo em relação a fiscalidade da coroa havia a concorrência dos poderes políticos periféricos, relacionada à administração econômica ou a polícia, o que exige um estudo mais aprofundado das instituições e do direito praticado, pois havia um desencontro entre ele e o doutrinal ou o legislado.

No contexto português há a permanência do pluralismo, ou seja, de várias fontes do Direito, incluindo aqui os costumes. A ação do juiz ordinário, em todo o período do Antigo Regime Português reforça tal pluralidade de fontes pelo fato de o mesmo não ser necessariamente letrado e ser escolhido pelos representantes das câmaras municipais, o que o vincula às elites locais e a seus *habitus* e interesses. Desde os estudos de Schwartz²² sabe-se como eram fortes as solidariedades entre os representantes reinóis e as elites coloniais, principalmente os senhores de engenho. Os juizes defendiam muitas vezes os interesses destes.

Percebe-se aqui a montagem de uma concepção corporativa de sociedade, na qual categorias como Estado, centralização e poder absoluto perderam sua centralidade na explicação dos equilíbrios de poder nas sociedades políticas do Antigo Regime, revelando as limitações do poder real e destacando a pluralidade das jurisdições como traço característico da primeira modernidade. Hespanha fala em uma Monarquia Corporativa, onde destaca um “peso insuspeitado de poderes (nomeadamente, das câmaras e das instituições eclesiásticas ou senhoriais), que tiravam partido da fraqueza do poder, nos seus aspectos doutrinários e institucionais, para ganhar um espaço de efetiva, ainda que discreta, autonomia.”²³

Nessa Monarquia o poder real partilhava o espaço político com poderes de maior ou menor hierarquia; o direito legislativo da Coroa era limitado e enquadrado pela doutrina jurídica (*ius commune*) e pelos usos e práticas jurídicos locais; os deveres políticos cediam perante os deveres morais (graça, piedade, misericórdia, gratidão) ou afetivos, decorrentes de laços de amizade e os oficiais régios gozavam de uma proteção muito alargada dos seus direitos e atribuições, podendo fazê-los valer mesmo em confronto com o rei e tendendo, por isso, a minar e expropriar o poder real.²⁴

²² SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

²³ HESPANHA, António Manuel. **As vésperas do Leviathan**; instituições e poder político. Portugal – séc XVII. Coimbra: Almedina, 1994. p. 166.

²⁴ HESPANHA, Antonio Manuel. A constituição do Império português. Revisão de alguns viesamentos correntes. IN: FRAGOSO, João (org.) **O antigo regime nos trópicos**; a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI – XVIII). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

No Antigo Regime Político não haveria, portanto, separação entre Estado e sociedade civil. Entendia-se que a jurisdição dos órgãos periféricos (cidades, senhorios, mas também oficiais) era sua própria (e não delegada) e inatacável pela coroa, mesmo através da lei. Havia uma representação do sistema político como uma articulação (hierarquizada) de múltiplos círculos autônomos de poder (*corpora, communitates*) – as famílias, as cidades, as corporações (artesanais e culturais), os senhorios, os reinos, o Império. O poder das estruturas superiores era destinado a manter o equilíbrio natural da sociedade.

Tal centralização seria ainda mais irregular no Império Ultramarino e a permanência da idéia de centralização se dá por interpretação ingênua das instituições históricas, fundada em preconceitos coloniais. Ainda segundo Hespánha,

“Na verdade o que se passa com muita historiografia brasileira é que estende a todo o Antigo Regime as intenções centralizadoras pós-revolucionárias, retroprojetando, por isso, uma oposição Brasil-Metrópole de que não é fácil falar antes da década de 70 do século XVIII. Antes, encontram-se tensões várias: antifiscalismo, princípio do indigenato no provimento dos cargos, sentimentos contra o novo imigrante, localismo, antiurbanismo, decadentismo e restauracionismo de uma época de ouro já passada, sentido de inferioridade intelectual.”²⁵

Aqui a suposta centralização portuguesa desempenha papel de intruso estranho, agindo de acordo com plano estrangeiro e imperialista. Mas não havia sequer modelo ou estratégia gerais para a expansão portuguesa, em sua falta de homogeneidade, apresentando um estatuto colonial múltiplo.

Faltou ao período liberal, uma constituição colonial unificada. Havia nações livres como os índios brasileiros e sobas de Angola, regidos pelo direito das gentes e entre naturais e estrangeiros, existiam situações diversas, caracterizando um direito pluralista, decorrente mesmo da estrutura do direito comum europeu que privilegia as normas particulares, “para além disso, o princípio de que a lei posterior revoga a anterior (*lex posterior revogat priorem*) não vigorava de forma muito rigorosa, já que os direitos adquiridos à sombra do anterior regime podiam ser opostos ao novo e quaisquer decisões reais que violassem podiam ser anuladas judicialmente”²⁶ O direito português só se aplicava aos naturais²⁷, governando-se os nativos por seu direito específico.

²⁵ Ibid idem. p. 168.

²⁶ Ibid idem. p. 172.

²⁷ **Ordenações e leis do Reino de Portugal.** Recompiladas por mando d’El Rei D Filipe, o Primeiro. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1858. Tomo II, Título LV. p. 114.

De acordo com a doutrina da época, os governadores gozavam de um poder extraordinário (*extraordinaria potestas*), semelhante ao dos supremos chefes militares. Nos regimentos que lhes eram outorgados, estava sempre presente a cláusula de que poderiam desobedecer às instruções régias para realização de sua tarefa.

No Brasil, os capitães donatários e, mais tarde, os governadores das capitanias, tinham também uma larga autonomia de decisão. Assim, “eram autônomos no que respeitava ao governo local (econômico) das suas províncias, estando sujeitos ao governador geral apenas em matérias que dissessem respeito à política geral e à defesa de todo o Estado do Brasil”.²⁸ Governadores e ouvidores gozavam de plena jurisdição criminal e cível em relação aos escravos, nativos e peões, restringida depois com a criação do governo-geral em 1549. As Relações coloniais (Goa, Bahia e Rio) tinham prerrogativas semelhantes aos tribunais supremos do reino (Casa de Suplicação). O presidente era o Rei, logo as decisões tinham a mesma dignidade das decisões reais não podendo ser revogadas por atos régios. Daí sua autonomia e auto-regulação. Havia também a venalidade dos ofícios. Embora a venda privada de cargos fosse proibida pelas Ordenações²⁹, a patrimonialização dos ofícios existia.

Porém, no início do XVIII, o regime começou a mudar. Um decreto real estabeleceu que os novos ofícios fossem dados a quem tivesse oferecido um “donativo” à Fazenda. No fundo, tratava-se de uma espécie de serviço que justificaria a mercê do ofício, nos quadros de uma lógica benéfica já conhecida. (...) Daí para o futuro, os ofícios foram vendidos em leilão, a quem mais oferecesse, segundo aquilo a que se chamou o ‘direito antidoral e consuetudinário’.³⁰

Ou seja, desde o início do XVIII a propriedade dos ofícios de justiça (notários e escrivães) estava à disposição das elites econômicas das colônias, nomeadamente no Brasil. Período em que ocorre a redefinição do desenho das fronteiras e trajetórias administrativas no Brasil, com o deslocamento do ciclo da mandioca para a extração do ouro e a redemarcação das fronteiras.

Ocorre aqui a progressiva eliminação do sistema de capitanias hereditárias por capitanias régias.³¹ Determinadas famílias garantiram para si o controle e acesso a certas

²⁸ Ibid idem. p. 178.

²⁹ **Ordenações e leis do Reino de Portugal.** Recompiladas por mando d’El Rei D Filipe, o Primeiro. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1858. Tomo I, Título XCVI.

³⁰ Ibid idem. p. 184.

³¹ A extinção da capitania de São Vicente em 1709 resultou no restabelecimento da capitania de São Paulo e Minas do Ouro, independente do Rio; em 1713, a Capitania do Rio Grande de São Pedro e em 1720 o desmembramento da capitania de Minas. A capitania de Santa Catarina foi desmembrada de São Paulo em 1738, sendo anexada a do Rio, bem como todo o território do Rio

posições, bem como o conjunto de privilégios. A partir do XVIII o Brasil está no ápice do quadro da administração portuguesa, acima de Angola, Goa e Macau. Parte do recrutamento para a administração portuguesa ocorria entre a magistratura como destaca Maria de Fátima Gouvêa,

“A existência de uma relação simbiótica entre a Coroa e os magistrados transformava-os nos defensores mais importantes da autoridade régia, por meio da aplicação da *justiça* do rei. Individualmente, acabavam muitas vezes enredados nas malhas geradas pelos interesses econômicos prevalecentes nos locais para os quais eram nomeados, ficando assim vulneráveis ao tráfico de influências que fazia parte do sistema de nomeações para os postos de menor importância no escalão da burocracia colonial. Não tem sido identificada uma preponderância de descendentes da nobreza na constituição desse grupo na América portuguesa, contando mais freqüentemente a prévia ocupação de cargos nessa área pelo pai na posterior nomeação de um filho. Havia uma notória hierarquização entre os membros da magistratura, destacando-se especialmente os desembargadores da Casa de Suplicação de Lisboa, seguidos dos desembargadores da Relação do Porto. A seguir vinham os desembargadores das Relações de Goa e de Salvador e, na segunda metade do setecentos, do Rio de Janeiro.”³²

Há destaque também para a associação entre o exercício subsequente de cargos de governador em regiões do Atlântico Sul, especialmente entre Angola e Brasil no XVIII. A elite imperial era recrutada na alta nobreza, entre famílias com íntima ligação com a Coroa, que na rotatividade produziam uma visão mais alargada do Império, pela diversidade de problemas.³³

A nomeação dos governadores das capitanias atravessava um complexo processo de consultas que antecedia o despacho real; eram diversos os círculos onde se recrutavam os administradores das conquistas, em cujo topo se encontravam os governadores gerais e vice-reis, quase sempre militares com qualificada nobreza e fidalguia.

“O perfil dos vice-reis do Brasil na época de grande expansão econômica e demográfica que foi o século XVIII, embora todos fossem fidalgos da primeiríssima nobreza do reino e todos (menos um) militares, aproximava-se mais do

Grande. 1748 capitanias de Goiás e Mato Grosso, desmembrada de São Paulo que foi anexada a do Rio. Ver: GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. **Poder político e administração na formação do complexo atlântico português (1645-1808)** IN: FRAGOSO, João (org.) **O antigo regime nos trópicos; a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI – XVIII)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.p.285-316.

³² GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. **Poder político e administração na formação do complexo atlântico português (1645-1808)** IN: FRAGOSO, João (org.) **O antigo regime nos trópicos; a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI – XVIII)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.p.305.

³³ MONTEIRO, Nuno Gonçalves F. Trajetórias sociais e governo das conquistas:Notas preliminares sobre os vice-reis e governadores-gerais do Brasil e da Índia nos séculos XVII e XVIII. IN: FRAGOSO, João (org.) **O antigo regime nos trópicos; a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI – XVIII)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 249-284.

administrador experiente que do militar em sentido restrito. É certo que apenas dois vice-reis, o Conde das Galveias e Luis de Vasconcelos (filhos segundos de Grandes) tinham formação universitária, e que só este último era verdadeiramente exterior à vida militar. Mas nem por isso deixa de parecer indiscutível constituir esse um traço marcante do governo brasileiro”.³⁴

No Brasil mesmo depois das reformas pombalinas, as capitanias-gerais, que se multiplicaram ao longo do século XVIII, e os governadores respectivos mantiveram sempre ampla autonomia e freqüentes conflitos de jurisdição com os governadores-gerais e vice-reis. Era em larga medida apenas um capitão-general (da Bahia e depois do Rio).

“A estrutura fundamental da administração da Coroa na colônia repousava efetivamente nessas capitanias gerais, as quais no fim do período pombalino chegaram a ser em número de nove e a tutelar outras tantas dependentes. Todos os capitães-gerais mantinham correspondência direta com o Conselho Ultramarino e com as autoridades de Lisboa, como de resto as câmaras municipais, principal instituição local com a qual tinham de defrontar. Aliás, o caso mais significativo de acumulação de capitanias num único indivíduo deu-se, como se sabe, com Gomes Freire de Andrade (futuro 1º. Conde de Bobadela), que nem sequer foi vice-rei, mas apenas governador do Rio de Janeiro durante três décadas (1733-1763), e que chegou a ter oito capitanias sob sua tutela”.³⁵

Foram pouco freqüentes os casamentos entre as elites brasileiras e a descendência da primeira nobreza do reino. Depois da restauração os governos das capitanias estavam cada vez menos ao alcance dos naturais da colônia, pois a base essencial para o recrutamento dos governadores era a elite reinol.

Entre as elites administrativas destacavam-se também os ouvidores das comarcas, que eram a segunda instância judicial, nível recursal, exercendo funções judiciais e administrativas, em geral acumulando cargos, e possuíam um notário privativo,

“Disponha o Ouvidor, assim, de considerável parcela de poder, como agente do Estado. A preocupação em captar as simpatias populares e minar os poderes concorrentes à autoridade real, apresentando a justiça do rei como anteparo aos poderosos, fazia os magistrados receberem a recomendação de, em suas correições, não oprimirem a população nem as câmaras com requisições de material ou serviços além do necessário”³⁶ (p.80)

Mas o elemento que mais garantia a ambigüidade da administração do Antigo Regime era a câmara. Foram “instituições fundamentais na construção e na manutenção do Império ultramarino. Elas se constituíram nos pilares da sociedade colonial portuguesa desde o Maranhão até Macau, pois garantiam uma continuidade que governadores,

³⁴ Ibid idem. p. 267.

³⁵ Ibid idem. p. 270.

³⁶ WEHLING, Arno & WEHLING, Maria José. **Direito e justiça no Brasil colonial**; o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808). Rio de Janeiro: Renovar, 2004.p.80.

bispos e magistrados passageiros não podiam assegurar³⁷ As câmaras eram o reflexo da ambigüidade pois de um lado efetivavam as pretensões do governo central, mas o faziam a seu modo e muitas vezes privilegiando seus interesses. A manutenção política que asseguravam garantia as mesmas como elementos fundamentais da política colonial,

“Com efeito, tal como no continente europeu, também no território brasileiro se pode falar da municipalização do espaço político local. As câmaras municipais e as respectivas elites locais cobriam a maior parte do território povoado da colônia e eram o principal interlocutor das diversas instâncias sul-americanas da Coroa. Mantinham, ainda, tal como na Europa, por meio das petições, uma comunicação política freqüente com a administração central. No fundo, constituíam o principal instrumento de integração política da colônia e das suas elites no espaço imperial, o que pressupunha, tal como foi recentemente sugerido, uma apreciável margem de negociação. Em vez de um modelo de centralização ineficaz, talvez seja mais adequado pensar o espaço político colonial como uma constelação de poderes, com alguma capacidade para mutuamente se limitarem, na qual as elites locais brasileiras se exprimiam politicamente, sobretudo por intermédio das câmaras municipais.”³⁸

Cada câmara tinha uma configuração própria, embora em geral fosse composta por um juiz-presidente – ordinário, caso eleito localmente, de fora, se nomeado pelo rei -, dois vereadores e um procurador. Eleitos e confirmados pela administração central da Coroa ou pelo senhor da terra, caso a vila ou cidade se localizasse no interior de um senhorio. Às câmaras pertenciam também oficiais indicados pelos vereadores, como os almotacés (responsáveis pela regularidade do abastecimento dos gêneros, pela fixação dos pesos e medidas e pela vigilância sobre os preços) e os escrivães do judicial (providos pela Coroa ou pelo senhorio).

“Na América, a câmara de Salvador da Bahia, estabelecida em 1549, compunha-se de três vereadores, dois juizes ordinários e um procurador da cidade, todos eleitos anualmente a partir de listas trienais. Entre 1641 e 1713 a câmara de Salvador contou ainda com um juiz do povo, equivalente ao procurador dos mestres dos concelhos portugueses. Em 1696 a Coroa alterou o sistema de eleição de seus vereadores, aumentando, o coeficiente de controle por parte dos funcionários régios. No lugar dos pelouros, os Juizes do Tribunal da Relação da Bahia passaram a apurar os votos, preparando as listas trienais, remetidas ao governador ou vice-rei, que escolhia anualmente aqueles dentre os eleitos que serviriam na vereação seguinte”³⁹

³⁷ BICALHO, Maria Fernanda Baptista. As câmaras ultramarinas e o governo do Império. IN: FRAGOSO, João (org.) **O antigo regime nos trópicos**; a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI – XVIII). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.(189-222) p.191.

³⁸ MONTEIRO, Nuno Gonçalves F. Trajetórias sociais e governo das conquistas: Notas preliminares sobre os vice-reis e governadores-gerais do Brasil e da Índia nos séculos XVII e XVIII. IN: FRAGOSO, João (org.) **O antigo regime nos trópicos**; a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI – XVIII). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.p. 282-283.

³⁹ BICALHO, Maria Fernanda Baptista. As câmaras ultramarinas e o governo do Império. IN: FRAGOSO, João (org.) **O antigo regime nos trópicos**; a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI – XVIII). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.(189-222) p.197.

No Brasil em geral as câmaras administravam os fundos destinados à defesa das cidades, além do pagamento do soldo dos soldados e marinheiros. Somente a partir do século XVIII que o exagerado poder econômico das câmaras começou a ser limitado pela coroa, mas a autonomia, mesmo que relativa se mantinha como a regra,

“A câmara do Rio de Janeiro também gozou, durante todo o século XVII, de uma autonomia impensável, se comparada à centúria seguinte. Uma provisão régia de 26 de setembro de 1644 fizera-lhe mercê da faculdade de, no caso de morte do governador, poder nomear-lhe sucessor, contando apenas com a aprovação do governador-geral da Bahia. (...) pelo decreto de 6 de julho de 1647, D. João IV concedia o título de *Leal* à cidade do Rio de Janeiro, ampliando as prerrogativas da câmara, dentre as quais o direito – ou o privilégio- de, “*em ausência do governador e do Alcaide-Mor daquela praça, faça a Câmara da dita Cidade o ofício de Capitão-Mor e tenha as chaves dela*”⁴⁰

Um dos principais instrumentos para o controle político das câmaras foi a criação do cargo de juiz de fora⁴¹ para as principais cidades do Império. Ele presidiria a câmara e sendo letrado, aplicaria o direito oficial, provocando o que Hespanha chamou de hegemonização dos parâmetros jurídico-administrativos veiculados pelo poder central.

Havia também uma atividade judicial das câmaras municipais, na qual o juiz ordinário, em conjunto com os demais oficiais da Câmara (vereadores e procurador), elaborava a legislação local. Possuía também atribuições como as de representar a Câmara contra as ações particulares que prejudicassem o interesse comum. O juiz ordinário possuía, portanto, estreitos vínculos locais, afinal era eleito pelos *homens bons*, com renovação anual de mandatos. Cada vila tinha também dois tabeliães que se tornavam escrivães dos autos, cargos preenchidos em arrematação trienal em praça pública.

A Câmara funcionava supletivamente a autoridade dos juizes ordinários e era simultaneamente judicial, legislativa e administrativa. Em épocas de colonização incipiente, havia maior poder das Câmaras; quando a colonização se consolida, há maior tendência à diferenciação de cargos,

⁴⁰ Ibid idem. p. 198.

⁴¹ Criado em fins do século XVII, cargo de nomeação real, que visava aumentar poder do rei, mas há a imersão nas redes locais de poder. Presente em vilas com mais de 200 habitantes (até 1000 réis bens móveis; + criminal – injurias devassas especiais em casos de morte, estupro, incêndio, fuga presos, moeda falsa, agressões e furtos acima de 1 marco de prata) supervisionam ainda a ação dos vereadores (Leis do Reino e Posturas Municipais); subordinados ao Governador ou Vice-Rei. Apelação e agravo somente para fidalgos e familiares ou membros do ofício judicial. Ver: WEHLING, Arno & WEHLING, Maria José. **Direito e justiça no Brasil colonial**; o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808). Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

“As posturas de interesse local realmente adotavam medidas específicas e às vezes o costume inspirava a decisão dos juizes ordinários. Nem sempre, porém. Em 1750, Manuel Vaz Torres, comerciante de Curitiba, alegando o costume, negou-se a pagar as licenças de aferições determinadas pela Almotaxaria. Condenado à multa máxima de 6 mil réis, pelos juizes ordinários da Câmara, agravou para o ouvidor-geral. A Câmara recusou encaminhamento, sob a alegação de que as Ordenações (tít. 65, parágrafo 25) determinavam a alçada dos juizes até 6 mil réis sem recurso. Mais uma vez o comerciante agravou da decisão, sendo o requerimento autuado e remetido à Ouvidoria.”⁴²

Essas ambigüidades estariam intimamente vinculadas à construção das elites locais, que pendiam entre a fidelidade ao governo central para a manutenção dos privilégios adquiridos e pela garantia da ordem e a busca da realização das pretensões pessoais e dos grupos locais.

3. Considerações finais: oligarquias camarárias entre o rei e os interesses locais.

A nobreza da terra formada no Brasil do século XVIII tem profunda relação com a montagem do aparato burocrático português. A participação na estrutura administrativa garantia o pertencimento ao círculo do poder, embora em escalão inferior. Formavam o que se pode chamar de *oligarquias camarárias*, nobres de governança. Seria, inclusive, uma forma de ascensão social pois o novo nobre é o antigo do meio e cidadão. Esse fenômeno ocorre prioritariamente em espaços urbanos com capacidade financeira de gestão urbana, contexto favorecido pelo crescimento do sudeste a partir do *ciclo do ouro*. O que não significa que o fenômeno não tenha trazido também a miséria, muito bem tratada pela obra de Laura de Mello e Souza, *Os desclassificados do ouro*.⁴³ Mas permitem a criação de estratos sociais intermediários como os descritos por Gilberto Freyre⁴⁴, que circulam entre os grupos do campo político e estabelecem alianças com a alta nobreza, como nos casos vistos na Ouvidoria de Paranaguá, cujo ouvidor muitas vezes vinha a casar com filhas das elites locais.⁴⁵ Ao ascenderem aos postos disponíveis

⁴².Ibid idem. p. 67.

⁴³ SOUZA, Laura de Mello. **Os desclassificados do ouro**; a pobreza mineira no século XVIII. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

⁴⁴ FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos**. Rio de Janeiro: Global, 2003. Nessa obra o autor destaca a urbanização e o personagem do mercador como aquele que moderniza a sociedade, daí a referência aqui ser às formas de habitação urbana (sobrados) típica dos comerciantes, como uma contraposição à sociabilidade restrita apresentada na obra *Casa-grande e senzala*. Ver: _____. **Casa-grande e senzala**. Rio de Janeiro: Global, 1986.

⁴⁵ PEGORARO, Jonas Wilson. **Ouvidores régios e centralização jurídico-administrativa na América portuguesa**; a comarca de Paranaguá (1723-1812). Dissertação, Mestrado em História. Curitiba: UFPR, 2007.

tornaram-se relativamente aceitos nos círculos nobres, criando assim um estado intermediário entre a antiga nobreza e o povo, espécie de nobreza política.

A busca por fontes primárias relativas à cultura jurídico-política em Curitiba, levou a um contato com os processos (crime e civil) do setecentos.⁴⁶ Neles percebe-se a ascensão de pessoas que não pertenciam às grandes biografias, a partir da ocupação de cargos públicos, É o caso de Gonçalo Soares Paez, cujo primeiro registro ocorre em 1715 como tabelião público e escrivão de órfãos. Depois em 1720 é citado como escrivão do juízo ordinário da vila de Nossa Senhora da Luz dos Pinhais de Curitiba, permanecendo na mesma função até 1722. Gonçalo Paez era alferes o que fez com que se tornasse vereador e oficial da câmara e em seguida, em 1733 a 1736, juiz ordinário e de órfãos.

Como destaca Maria Fernanda Bicalho, esses “nobres” ou cidadãos sentiam-se participantes do grupo aristocrático e assumiam seus valores, seus padrões de conduta, o viver ao estilo da nobreza: “a ocupação de cargos na administração concelhia constituíra-se, portanto, na principal via de exercício da cidadania no Antigo Regime português.”⁴⁷ Cidadãos eram aqueles que, por eleição, desempenhavam cargos administrativos nas câmaras, bem como seus descendentes. Muitos receberam honras, liberdades e privilégios por atos régios.⁴⁸

No século XVII as intervenções legais garantiam que os ofícios nas vereanças, milícias e ordenanças fossem ocupados pelos ‘principais das terras’, cristalizando assim as oligarquias locais e limitando futuras ascensões sociais. Isso consolida a ambigüidade de ação dos mesmo entre o governo central e os interesses locais.

Referências Bibliográficas:

BICALHO, Maria Fernanda Baptista. As câmaras ultramarinas e o governo do Império. IN: FRAGOSO, João (org.) **O antigo regime nos trópicos**; a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI – XVIII). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.(189-222).

BOURDIEU, Pierre. **Intelectuales, política y poder**. Buenos Aires: Eudeba, 2005.

⁴⁶ Há um projeto de catalogação dos processos no Arquivo Público do Estado, intitulado: catalogação de fontes jurídicas setecentistas.

⁴⁷ BICALHO, Maria Fernanda Baptista. As câmaras ultramarinas e o governo do Império. IN: FRAGOSO, João (org.) **O antigo regime nos trópicos**; a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI – XVIII). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.(189-222).p.204.

⁴⁸ O que será chamado de economia moral do dom, ver: BICALHO, Maria Fernanda Baptista. As câmaras ultramarinas e o governo do Império. IN: FRAGOSO, João (org.) **O antigo regime nos trópicos**; a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI – XVIII). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.(189-222).

- BURKE, Peter. **O mundo como teatro**; estudos de antropologia histórica. Lisboa: Difel, 1992.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**; formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos**. Rio de Janeiro: Global, 2003.
- _____. **Casa-grande e senzala**. Rio de Janeiro: Global, 1986.
- GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. **Poder político e administração na formação do complexo atlântico português (1645-1808)** IN: FRAGOSO, João (org.) **O antigo regime nos trópicos**; a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI – XVIII). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.p.285-316.
- GROSSI, Paolo. **Primeira lição sobre Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- HESPANHA, António Manuel. **As vésperas do Leviathan**; instituições e poder político. Portugal – séc XVII. Coimbra: Almedina, 1994.
- _____. **Guiando a mão invisível**; direitos, Estado e lei no liberalismo monárquico português. Coimbra: Almedina, 2004.
- _____. A constituição do Império português. Revisão de alguns enviesamentos correntes. IN: FRAGOSO, João (org.) **O antigo regime nos trópicos**; a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI – XVIII). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- _____. **Poder e instituições na Europa do Antigo Regime**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1982
- _____. O Antigo Regime. IN: MATTOSO, José. (dir) **História de Portugal**. Lisboa: Estampa, 1998.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KANTOROWICZ, Ernst. **Os dois corpos do rei**; um estudo sobre teologia política medieval. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- MONTEIRO, Nuno Gonçalves F. Trajetórias sociais e governo das conquistas:Notas preliminares sobre os vice-reis e governadores-gerais do Brasil e da Índia nos séculos XVII e XVIII. IN: FRAGOSO, João (org.) **O antigo regime nos trópicos**; a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI – XVIII). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- Ordenações e leis do Reino de Portugal**. Recompiladas por mando d’El Rei D Filipe, o Primeiro. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1858. Tomo II, 55.
- PEGORARO, Jonas Wilson. **Ouidores régios e centralização jurídico-administrativa na América portuguesa**; a comarca de Pranaguá (1723-1812). Dissertação, Mestrado em História. Curitiba: UFPR, 2007.
- PRADO, Caio. Formação do Brasil contemporâneo. In: **Intérpretes do Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002.
- SCHWARCZ, Lília Moritz. **As barbas do imperador**; D. Pedro II, um monarca nos trópicos. São Paulo:Companhia das Letras, 1998.
- SOUZA, Laura de Mello. **O sol e a sombra**; política e administração na América Portuguesa do século XVIII. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- _____. **Os desclassificados do ouro**; a pobreza mineira no século XVIII. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade. (v.2)** São Paulo: UnB, 2004
- WEHLING, Arno & WEHLING, Maria José. **Direito e justiça no Brasil colonial**; o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808). Rio de Janeiro: Renovar, 2004.p. 67.