

ENTRE A TEORIA
E A PRÁTICA:
DINÂMICAS POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS EM
PORTUGAL E NA AMÉRICA
PORTUGUESA (SÉCULOS
XVII E XVIII)¹

Contato

Programa de Pós-Graduação em História
Universidade Federal Fluminense – Campos Gragoatá
Rua Prof. Marcos Waldemar de Freitas Reis
Bloco O – sala 505
24210-380 – Niterói – Rio de Janeiro
E-mail: mfbicalho@uol.com.br

Maria Fernanda Bicalho

Universidade Federal Fluminense

Resumo

Este artigo se propõe a discutir os argumentos de uma historiografia brasileira, no que diz respeito às tópicas da confusão administrativa e da justaposição de jurisdições no governo da América portuguesa. Privilegia uma perspectiva teórica fundada na matriz interpretativa da dinâmica política do Antigo Regime ibérico. A análise que se segue desdobrar-se-á em dois estudos de caso, ambos baseados em documentação que envolve o Conselho Ultramarino: o primeiro se refere aos conflitos de jurisdição entre o Conselho Ultramarino e os demais tribunais do reino nos anos iniciais de seu funcionamento; o segundo diz respeito às jurisdições, nem sempre bem delimitadas e não raro conflituosas, de governadores de capitanias, governadores-gerais e vice-reis na América portuguesa.

Palavras-chave

Conselho Ultramarino – administração – governo – América portuguesa.

¹ Este texto faz parte de uma investigação mais ampla, "Labirinto dos negócios: A dinâmica política e administrativa do Conselho Ultramarino entre comunicação, consultas e papéis de secretaria", financiada pelo CNPq por meio de Bolsa de Produtividade em Pesquisa.

BETWEEN THEORY
AND PRACTICE:
POLITICAL-ADMINISTRATIVE
DYNAMICS IN PORTUGAL
AND PORTUGUESE
AMERICA (XVIIth AND XVIIIth
CENTURIES)

Contact

Programa de Pós-Graduação em História
Universidade Federal Fluminense – Campos Gragoatá
Rua Prof. Marcos Waldemar de Freitas Reis
Bloco O – sala 505
24210-380 – Niterói – Rio de Janeiro
E-mail: mfbicalho@uol.com.br

Maria Fernanda Bicalho

Universidade Federal Fluminense

Abstract

This article aims to discuss the arguments of a Brazilian historiography, as they relate to the topic of administrative confusion and overlapping of jurisdictions in the government of Portuguese America. It shares a theoretical perspective based on interpretative matrix of the political dynamics of the Old Regime Iberian. The analysis that follows will unfold in two case studies, both based on documentation that involves the Overseas Council: the first refers to conflicts of jurisdiction between the Overseas Council and other Portuguese central councils in the early years of its operation; and the second concerns jurisdictions, not always well-defined and often conflicting, of governors of captaincies, governors-general and viceroys in Portuguese America.

Keywords

Overseas Council – administration – government – Portuguese America.

Em artigo clássico sobre administração, no livro *Formação do Brasil contemporâneo*, Caio Prado Júnior defende que, “de um modo geral, pode-se afirmar que a administração portuguesa estendeu ao Brasil sua organização e seu sistema, e não criou nada de original para a colônia”. Este sistema não se baseava em funções bem discriminadas, competências bem definidas, segundo o princípio uniforme de hierarquia e simetria dos diferentes órgãos administrativos que observamos na atualidade. Feita esta distinção, atribui uma valoração negativa às práticas administrativas de então, ao afirmar que “devemos abordar a análise da administração colonial com o espírito preparado para toda sorte de incongruências”. Relaciona a “centralização administrativa que faz de Lisboa a cabeça pensante única em negócios passados a centenas de léguas que se percorrem em lentos barcos à vela” à “falta de organização, eficiência e presteza do seu funcionamento”. A “complexidade dos órgãos, a confusão de funções e competência”, somava-se um “excesso de burocracia dos órgãos centrais em que se acumula um funcionalismo inútil e numeroso”. O resultado não poderia deixar de ser a “monstruosa, emperada e ineficiente máquina burocrática que é a administração colonial”.²

Já Raymundo Faoro, em trabalho igualmente seminal, embora partindo de outros pressupostos teóricos, enfatiza a precoce centralização da monarquia portuguesa, a extrema racionalidade do aparato estatal e a transplantação para os domínios ultramarinos de um rígido corpo de leis. Ao defender a presença marcante do Estado, moldando a realidade a seu gosto, e a ela sobrepondo a lei, afirma, no entanto, que “o quadro metropolitano da administração como que se extravía e se perde, delira e vaga no mundo caótico, geograficamente caótico, da extensão misteriosa da América”. Refere-se à dispersão “em todos os graus” da administração colonial, cuja aparente simplicidade da linha descendente de autoridade encabeçada pelo rei “engana e dissimula a complexa, confusa e tumultuária realidade” governamental. A seu ver, “os órgãos colegiados e a hierarquia sem rigidez” teriam sido responsáveis pela “fluidez do governo”, composto por funcionários que se perdiam “no exercício de atribuições mal delimitadas”. Se, por um lado, todos se dirigiam ao rei, atropelando os graus intermédios de comando, por outro, “a ordem monocrática sofre, com os órgãos colegiados, limitação drástica,

² PRADO JÚNIOR, Caio. Administração. In: *Formação do Brasil contemporâneo. Colônia*. 15^a ed. São Paulo: Brasiliense, 1977, p. 301 e 333.

retardando as decisões, orientando-as e distorcendo-as, ao sabor das suas deliberações”.³

Estas “duas formas possíveis, mas igualmente extremadas, de se examinar o problema da administração” foram magistralmente analisadas por Laura de Mello e Souza na década de 1980⁴ que, ao revisitá-las recentemente, contextualizou ambos os “ensaios explicativos” no âmbito da historiografia sobre a política e a administração coloniais. A seu ver, Caio Prado, “à luz da perspectiva do Estado liberal, assentado sobre a teoria dos três poderes, ressalta a irracionalidade do mundo do Antigo Regime (...), e não leva em conta que, nele, o Estado português não era exceção”, constatando, no entanto, o evidente “fosso entre a teoria e a prática”.⁵ Ao analisar as influências e os interlocutores de Faoro – entre eles, Oliveira Martins, Antero de Quental e António Sérgio –, argumenta que “o pessimismo inerente a essa visão impediu, muitas vezes, perceber especificidades próprias à história de Portugal e de seu império, forçando os juízos negativos e fazendo prevalecer a perspectiva liberal”.⁶

Embora datadas, filhas de conjunturas e contextos históricos específicos, ambas as interpretações marcaram gerações de historiadores e permanecem, até hoje, referências incontornáveis a todos os que se dedicam ao tema da política e da administração no período colonial. No entanto, a partir das últimas décadas, novas análises e outros referenciais teóricos têm motivado estudos circunstanciados e baseados em ampla documentação, que reintroduziram o tema do governo e da administração nos tempos modernos no centro do debate acadêmico, tanto no Brasil quanto em Portugal.

Em artigo intitulado “Administração, ‘governo’ e ‘política’. Uma reflexão sobre o vocabulário do Antigo Regime”, Pedro Cardim afirma ser interessante verificar como, num memorial em defesa da jurisdição do Conselho Ultramarino, Delgado Figueira – um de seus conselheiros – apresentava lúcida enunciação dos princípios gerais que norteavam a atividade administrativa dos tribunais e conselhos régios em Portugal no Antigo Regime. Ao defender a centralidade dos órgãos colegiados na ação e opções da Coroa,

³ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*, vol. 1. 6ª ed. Porto Alegre: Ed. Globo, 1984, p. 176-177.

⁴ SOUZA, Laura de Mello e. Nas redes do poder. In: *Desclassificados do ouro. A pobreza mineira no século XVIII*. Rio de Janeiro: Graal, 1982, p. 91 ss.

⁵ SOUZA, Laura de Mello e. Política e administração colonial: problemas e perspectivas. In: *O sol e a sombra: política e administração na América portuguesa do século XVIII*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 37.

⁶ Idem, p. 35.

além da primazia da decisão régia na constituição dos mesmos tribunais, o conselheiro referia-se aos motivos que levaram à criação, em 1642, do Conselho Ultramarino. No contexto da Restauração e da afirmação da dinastia bragantina, nenhum dos tribunais portugueses dedicava-se especificamente às conquistas d'além mar. Nestas, no entanto, multiplicavam-se as causas e negócios referentes à fazenda, à justiça e à guerra. Tornava-se necessária a existência de um órgão – separado e autônomo em relação ao demais existentes – que se dedicasse à crescente especificidade e à complexidade das matérias relacionadas aos territórios ultramarinos. Cardim afirma ser

importante olhar para esta querela jurisdicional como um evento ocorrido num tempo em que a “administração”, o “governo” e a “política” eram realidades muito diferentes daquilo que é hoje designado por essas mesmas palavras. (...) o termo “administração”, para além de possuir uma semântica algo ambivalente, reportava-se a esferas de atividade muito diversas, estando longe de evocar a sua acepção atual, ou seja, a função pública que o Estado desempenha, a título exclusivo e unilateral, dotada de uma identidade própria, de uma jurisdição e de uma legislação específicas, e nitidamente autonomizada no seio do aparelho estatal.⁷

Segundo o autor, o que designamos por Coroa não era algo unitário, mas, sim, um agregado de órgãos e de interesses, que não funcionava como um polo homogêneo de intervenção sobre a sociedade. Coexistia, no seio da Coroa, uma série de organismos cuja jurisdição derivava, em parte, de um ato constituinte do rei, embora também de sua auto-organização. Essa configuração peculiar explica a existência, no âmbito da monarquia, de órgãos concorrentes na tramitação dos assuntos, o que não raro produzia conflitos de jurisdição. O autor também se interroga sobre o alegado – e a seu ver excessivo – protagonismo do Estado no governo e na vida social das monarquias de Antigo Regime, propondo, como alternativa, uma visão mais descentrada das relações de poder. Segundo Cardim,

Aqueles que asseveram a presença da entidade “Estado” dão continuidade à historiografia que, a partir de meados do século XIX, retratou o passado português como um caso singular e precoce de concentração do poder político, primeiro nas mãos do monarca e, mais tarde, de um Estado centralizado. Nascida após as revoluções liberais, até há relativamente pouco tempo esta tese gozou de um aparente consenso, pois quase todos

⁷ CARDIM, Pedro. “Administração”, “governo” e “política”. Uma reflexão sobre o vocabulário do Antigo Regime. In: BICALHO, Maria Fernanda & FERLINI, Vera L. do Amaral. *Modos de governar. Ideias e práticas políticas no Império português*. São Paulo: Alameda Editorial, 2005, p. 51 e segs.

os trabalhos relacionam este processo de centralização, iniciado alegadamente no século XVI, com a gestação do Estado, uma entidade que se apoderou dos mecanismos de dominação e que promoveu a integração, sob a sua alçada, do espaço e da população portuguesa⁸ (1998, p. 131).

Em livro sobre as Cortes e a cultura política em Portugal no Antigo Regime, o autor afirma que “nos últimos anos, acabou por ser a historiografia do direiro a revelar mais empenho para compreender esta dimensão ‘estrangeira’ da política e do seu exercício em sociedades do passado”⁹.

Em Portugal, nos séculos XVI, XVII e, ainda, no XVIII, a Coroa partilhava o governo com outros corpos sociais, entre eles conselhos e tribunais, órgãos que gozavam de relativa autonomia, responsáveis por um campo de ação ou jurisdição. Não havia uma única instância normativa e, sim, uma pluralidade de espaços de decisão, hierarquizados e concorrentes entre si. Embora na época moderna tenha se efetivado o alargamento da administração ativa da Coroa e, em última instância, do rei, a este cabia, como *cabeça* do reino, garantir a justiça e a ordem estabelecida, zelar por sua conservação. A metáfora da *cabeça* apontava para uma concepção limitada do poder régio, de acordo com a qual o soberano representava simbolicamente o corpo, não podendo, no entanto, substituir suas funções. Longe da concentração total e absoluta na figura do rei, o poder era, por natureza, repartido. Se, por um lado, a falta de uma rígida hierarquia jurisdicional entre os conselhos – não raro manifestada em conflitos de jurisdição e precedência – constituía-se em entrave à agilidade da administração ativa da Coroa, por outro, a decisão dos órgãos colegiados, por intermédio de consultas e pareceres, reafirmava o caráter corporativo do governo, atualizando a imagem do rei como árbitro, mantenedor da harmonia entre as diferentes instituições do corpo político, sem usurpar, no entanto, suas atribuições.¹⁰

Este artigo se propõe a discutir os argumentos de Caio Prado Jr. e de Raymundo Faoro no que diz respeito à tópica da justaposição de jurisdições, a partir de uma perspectiva teórica baseada na matriz interpretativa dos argumentos enunciados por António Manuel Hespanha e Pedro Cardim. Para tanto, a análise que se segue basear-se-á em dois estudos de caso: o

⁸ CARDIM, Pedro. Centralização política e Estado na recente historiografia sobre o Portugal do Antigo Regime. *Nação e Defesa*, v. 87, 1998, p. 131.

⁹ CARDIM, Pedro. *Cortes e cultura política no Portugal do Antigo Regime*. Lisboa: Edições Cosmos, 1998, p. 13.

¹⁰ Cf. HESPANHA, António Manuel. *As vésperas do Leviathan. Instituições e poder político. Portugal – séc. XVII*. Coimbra: Almedina, 1994.

primeiro referente aos conflitos de jurisdição entre o Conselho Ultramarino e os demais tribunais do reino nos primeiros anos de seu funcionamento; o segundo relativo às jurisdições, nem sempre bem delimitadas e não raro conflituosas, de governadores de capitanias, governadores-gerais e vice-reis na América portuguesa.

O Conselho Ultramarino e a pluralidade jurisdicional

A conjuntura política da criação do Conselho Ultramarino foi minuciosamente analisada por Edval de Souza Barros, no livro *“Negócios de tanta importância”: O Conselho Ultramarino e a disputa pela condução da guerra no Atlântico e no Índico (1643-1661)*.¹¹ No período imediatamente após a Restauração, em meio à guerra no reino e no ultramar, com os holandeses em Pernambuco e Angola, d. João IV não havia ainda consolidado as condições, quer externas, quer internas, que lhe garantissem legitimidade e uma extensa vassalagem. Dada a relativa fragilidade da *persona* régia, a afirmação da autonomia, a capacidade de governo do reino e a manutenção do Império permaneciam incertas. O regimento do recém-criado Conselho data de 1642 e sua instituição, assim como sua primeira reunião, ocorreram a 3 de dezembro de 1643. Nela, os conselheiros dedicaram-se a discutir e avaliar as disposições regimentais e a defender, junto ao rei, modificações que, a seu ver, minimizavam sua preeminência frente a outros tribunais do reino. De acordo com Edval de Souza Barros,

cuidava-se de zelar pelas jurisdições ainda compartilhadas com os outros tribunais, e as razões adiantadas tanto procuravam garantir um controle mais estreito sobre os cargos que ficaram de fora de sua alçada, quanto prevenir a intromissão de outras instâncias nos trâmites burocráticos que se entendiam exclusivos.¹²

¹¹ Até bem pouco tempo, raros eram os estudos específicos sobre o Conselho Ultramarino. Entre eles destaca-se o de Marcello Caetano, *O Conselho Ultramarino. Esboço de sua história*. Nos últimos anos, este órgão fundamental para se pensar a política imperial portuguesa tem sido objeto de novas abordagens. Cf. MYRUP, Erik Lars. *To rule from afar: The Overseas Council and the making of Brazilian West, 1642-1807*. Tese de doutorado, 2006 (inédita), Yale University; e, sobretudo, BARROS, Edval de Souza. *“Negócios de tanta importância”: O Conselho Ultramarino e a disputa pela condução da guerra no Atlântico e no Índico (1643-1661)*. Lisboa: Centro de História do Além-Mar, 2008.

¹² Cf. BARROS, op. cit., p. 107.

Muitas das atribuições que passaram à alçada do novo órgão pertenciam anteriormente ao Conselho da Fazenda.¹⁵ O próprio regimento do recém-instituído tribunal dispunha sobre as respectivas competências. O capítulo 6 estabelecia que ao Conselho Ultramarino:

pertenciam todas as matérias e negócios de qualquer qualidade que forem, tocantes aos ditos Estados da Índia, Brasil e Guiné, Ilhas de São Tomé e Cabo Verde e de todas as mais partes ultramarinas, tirando as ilhas dos Açores e da Madeira e lugares da África, e por ele há de correr a administração da fazenda dos ditos Estados; e a que deles vier ao Reino se administrará pelo Conselho da Fazenda, que correrá também com os empregos e retornos das carregações.¹⁴

Segundo Edval Barros, “os atritos com o Conselho da Fazenda, manifestos desde o primeiro dia da existência do Conselho Ultramarino, foram recorrentes durante o período de ‘guerra encoberta’ com os neerlandeses no Atlântico e no Índico”.¹⁵ Os conflitos de jurisdição entre o Conselho Ultramarino e os demais tribunais do reino não se esgotaram nos primeiros meses, nem sequer nos primeiros anos de seu funcionamento. Percorreram toda a segunda metade do século XVII, entrando bem longe no século XVIII. Sobre a partilha de atribuições e competências com o Conselho da Fazenda – perceptível na citação acima de seu regimento – em sua primeira reunião, os conselheiros do ultramar advertiam o monarca sobre alguns inconvenientes:

porquanto de ordinário sucede diferirem os Conselhos no parecer, seguindo-se daqui frieza e dilação, quando em um se executar o que o outro lhe parece, vindo tudo a resultar em grande dano da república, e desserviço de Vossa Majestade, o que não acontece quando o mesmo Tribunal executa aquilo que aconselha, e que corre por sua conta e reputação.¹⁶

Não obtendo do rei o que reivindicavam, o Conselho da Fazenda continuou, quer administrando as rendas e fazendas que das conquistas chegavam a Portugal, quer responsável pelos gastos e despesas tocantes aos navios que zarpavam para a Índia, Brasil e África, embora coubesse ao Conselho Ultramarino “consultar que naus e navios devem ir para a Índia e

¹⁵ Para uma breve abordagem sobre o Conselho da Fazenda, cf. SUBTIL, José. Os poderes do centro. In: MATTOSO, José (dir.). *História de Portugal. O Antigo Regime*, vol. VII (coord. de António Manuel Hespanha). Lisboa: Lexicultural, 2002, p. 212-213.

¹⁴ CAETANO, op. cit., p. 120.

¹⁵ BARROS, op. cit., p. 108.

¹⁶ Apud BARROS, op. cit., p. 109.

conquistas, e em que forma hão de ir apercebidos da gente e armas”, como dispunha o capítulo 9 do seu regimento. Cabe ressaltar que o regimento do Conselho Ultramarino determinava que seu presidente fosse o vedor da Fazenda da Repartição da Índia e, portanto, atuasse também no Conselho da Fazenda. Vê-se, portanto, que além da sobreposição de jurisdições entre diversos tribunais, ocorria a duplicidade de atribuições e pertencimento de um mesmo indivíduo a diferentes corporações. As imprecisões do regimento e os limites não muito claros das atribuições de ambos os tribunais levaram a que as instâncias dos conselheiros junto ao rei se multiplicassem.

É o caso da consulta de 20 de outubro de 1654 sobre pertencer ao Conselho Ultramarino, e não ao da Fazenda, expedir licenças aos navios estrangeiros que zarpavam para as conquistas, e aos navios portugueses com tripulação estrangeira, devido à falta de condestáveis e artilheiros no Reino. A consulta partiu de um decreto de d. João IV, solicitando ao presidente do Conselho Ultramarino, conde de Odemira, que dissesse “o que toca ao Conselho” para que se resolvesse a querela, “sem prejudicar a conservação de seu direito, ou preeminência”. O conde de Odemira defendia, antes de tudo, sua condição e preeminência como vedor da Fazenda e, em seguida, a do tribunal que presidia naquele momento. Isso porque, em tempos anteriores, ao integrar exclusivamente o Conselho da Fazenda, se colocara a favor da jurisdição deste órgão sobre questão semelhante. Atribuía a mudança de sua posição à conjuntura mutante não só da política externa e ultramarina de Portugal, mas igualmente ao fato de, naquele momento, presidir o Conselho Ultramarino. Nesse sentido,

O Conde Presidente diz que ele se lembra de haver defendido esta jurisdição a favor do Conselho da Fazenda, quando nele assistia (...). Se o Conselho da Fazenda deu em algum tempo licenças, foi por ter então incorporado em si o que tocava das conquistas ao Conselho Ultramarino, enquanto o não houve, mas hoje que o há não pode deixar de representar a Vossa Majestade que a jurisdição e faculdade de consultar as ditas licenças lhe toca [ao Conselho Ultramarino].¹⁷

Apesar das razões alegadas, d. João IV optou pela manutenção da jurisdição do Conselho da Fazenda sobre aquele negócio específico.

Os conflitos de competências eram partilhados com outros tribunais do reino, uma vez que, numa sociedade profundamente hierarquizada, na

¹⁷ AHU_ACL_CU_089, Cx. 1, D. 25.

qual os critérios de precedência eram um dos sinais de distinção entre as pessoas e os corpos que a constituíam, aquelas e estes defendiam sua autoridade na gestão das hierarquias internas aos próprios conselhos. Esse é o tema da consulta de 16 de junho de 1662, na qual o Conselho Ultramarino se colocava contra a intromissão do Desembargo do Paço¹⁸ na arbitragem de dúvidas de precedência entre os conselheiros Luís Mendes de Elvas e Francisco de Miranda Henriques. Este último havia sido nomeado pelo rei como conselheiro ultramarino, devendo-se sentar abaixo de Jerónimo de Mello. No entanto, o conselheiro Luís Mendes de Elvas, por ser mais antigo, supunha que tinha direito de precedê-lo nos assentos das reuniões do tribunal.¹⁹ O conde-presidente, por sua vez, lhe disse que havia executado o que o rei mandara na carta de nomeação de Francisco de Miranda, “com o que Luís Mendes se saiu do Conselho dizendo que recorrerá a Vossa Majestade (como se sabe que o fez).” D. Afonso VI mandou remeter a petição de Luís Mendes ao Desembargo do Paço, para que resolvesse a disputa, dando a entender aos ministros ultramarinos que “o Desembargo do Paço tem superioridade a este Conselho”. Referindo-se a casos similares ocorridos em outros tribunais, como a Mesa de Consciência e Ordens,²⁰ os conselheiros defendiam que, como esta questão “toca em preeminência, (...) não é justo que Vossa Majestade a queira tirar a um conselho benemérito em seu serviço, e acrescentá-la a outro, posto que também o seja”. Nesse sentido, afirmavam os conselheiros do ultramar:

Pareceu representar tudo a Vossa Majestade e pedir-lhe seja servido de mandar que as petições, respostas e documentos que estes dois conselheiros alegarem ou tiverem alegado se remetam a este Conselho [Ultramarino] para por ele (como é justo) se representarem a Vossa Majestade, e Vossa Majestade, com comunicação de pessoas que

¹⁸ Sobre este tribunal, cf. SUBTIL, José. *O Desembargo do Paço (1750-1833)*. Lisboa: Universidade Autónoma, 1996.

¹⁹ O capítulo 4 do regimento do Conselho Ultramarino determinava que os conselheiros “assentaram em bancos de espaldar forrados de couro, o Presidente na cabeceira, com uma almofada de veludo carmesim, em que se assente, e os Conselheiros nos bancos colaterais, o Conselheiro de capa e espada mais antigo no primeiro lugar da mão direita, e o mais moderno no segundo da mesma parte, e o letrado no primeiro lugar da mão esquerda, e os de capa e espada se precederão entre si por suas antiguidades, e o letrado não poderá pretender nunca antiguidade contra os de capa e espada”. CAETANO, op. cit., p. 120.

²⁰ Cf. SUBTIL, Os poderes do centro..., op. cit., p. 209. Sobre a atuação da Mesa da Consciência e Ordens no Brasil, cf. PEREIRA das NEVES, Guilherme C. *E receberá mercê: a Mesa da Consciência e Ordens e o clero secular no Brasil (1808-1828)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1997.

para isso eleger, tomar a resolução que mais convenha a seu serviço e à reputação e crédito de seus ministros.²¹

Desta vez, o arbítrio régio deferiu a solicitação do Conselho Ultramarino, embora cada monarca, e ainda cada conjuntura política pela qual passou a monarquia portuguesa e seu império ultramarino, influíram nas decisões régias, que ora pendiam para um determinado tribunal ou grupo cortesão, ora privilegiavam outros, concorrentes. Como bem analisou André da Silva Costa, em *Os secretários e o Estado do rei: luta de Corte e poder político, séculos XVI-XVIII*, para entendermos o processo decisório na monarquia portuguesa do Antigo Regime é necessário termos em conta não apenas as dinâmicas político-burocráticas, mas também as estratégias cortesãs.²²

Jurisdições num império multifacetado

Contrapondo-se às interpretações sobre a administração colonial de Caio Prado Jr. e de Raymundo Faoro, referidas acima, António Manuel Hespánha chama a atenção para a estrutura administrativa centrífuga da monarquia e do Império português e para a autonomia dos poderes na hierarquia política imperial. Apesar do estilo altamente detalhado das cláusulas regimentais e da obrigação de, para certos casos, consultarem o rei ou o Conselho Ultramarino, funcionários régios no ultramar, como vice-reis e governadores, gozavam de uma grande autonomia. Seu palco de atuação não era o mundo estabilizado da política dos reinos europeus, em que a justiça e o governo se enraizavam em tradições estáveis e duradouras e se formalizavam em processos e fórmulas fixados pelo tempo. Pelo contrário, atuavam num mundo estranho e não balizado, ele próprio subvertido nos seus estilos pela erupção dos europeus.²³

²¹ AHU_ACL_CU_089, Cx. 1, D. 41.

²² COSTA, André da Silva. *Os secretários de Estado do Rei: Luta de corte e poder político, séculos XVI-XVII*. Dissertação de mestrado inédita, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, 2008.

²³ HESPANHA, António Manuel. A constituição do Império português. Revisão de alguns enfiamentos correntes. In: FRAGOSO, João, BICALHO, Maria Fernanda & GOUVÊA, Maria de Fátima S. (orgs.). *O Antigo Regime nos trópicos. A dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 165-188; HESPANHA, António Manuel. Por que é que foi portuguesa a expansão portuguesa? Ou o revisionismo nos trópicos. In: SOUZA, Laura de Mello e; FURTADO, Júnia F. e BICALHO, Maria Fernanda (orgs.). *O governo dos povos*. São Paulo: Alameda, 2009, p. 29-53.

O ofício de vice-rei na América portuguesa tem sido pouco estudado, o que fez do trabalho de Dauril Alden, *Royal government in colonial Brazil*, publicado em 1968, uma referência para os que mais recentemente se dedicaram ao tema.²⁴ Contrariamente a uma plêiade de antigos historiadores que defendia o ilimitado poder dos vice-reis, Alden afirma que, durante todo o século XVIII, quando o título passou a ser sistematicamente concedido, sua autoridade não se exercia além dos limites da capitania na qual se instalava a sede do vice-reinado.

A particularidade da conferição do título de vice-reis aos representantes máximos do rei de Portugal em seus domínios ultramarinos impõe-nos algumas considerações acerca da administração e do governo da América portuguesa. A primeira delas, ressaltada por Francisco Carlos Cosentino, refere-se à ausência de regras uniformes e de um conjunto de leis específicas para a administração do ultramar, nos moldes do que se fez, por exemplo, no âmbito da monarquia hispânica.²⁵ Ao contrário, a ordenação administrativa da América portuguesa experimentou uma pluralidade de soluções que variou de acordo com suas diferentes regiões e com conjunturas econômicas e políticas específicas.

Após o momento inicial de conquista e fixação dos portugueses em pontos descontínuos do litoral, período marcado pela descentralização administrativa e pela doação régia de capitanias hereditárias a particulares,²⁶ a Coroa instituiu, em 1549, o governo-geral, com sede na cidade de São Salvador da Bahia de Todos os Santos, primeiro indício de um processo de centralidade régia no extenso território da América. Francisco Cosentino discute o argumento da “centralização monárquica”, defendido por parte da historiografia brasileira. Analisando os regimentos dos primeiros governadores-gerais, afirma que a referência aos domínios ultramarinos, até 1612, como “partes do Brasil”, “representou a maneira como era percebida pela monarquia portuguesa a montagem do ordenamento político na sua conquista americana”.²⁷

²⁴ ALDEN, Dauril. *Royal government in colonial Brazil*. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1968.

²⁵ Cf., entre outros, para os vice-reinados hispano-americanos, BARRIOS, Feliciano (coord.). *El gobierno de un mundo. Virreinos y audiencias en la América Hispánica*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2004; para os territórios europeus e americanos sob o domínio dos Habsburgos, CANTÚ, Francesca (ed.). *Las cortes virreinales de la monarquía española: América e Italia*. Roma: Viella, 2008.

²⁶ Cf. SALDANHA, António V. de. *As capitanias do Brasil. Antecedentes, desenvolvimento e extinção de um fenómeno atlântico*. Lisboa: CNCDP, 2001.

²⁷ COSENTINO, Francisco C. *Governadores gerais do Estado do Brasil (séculos XVI-XVII)*. Ofício, regimentos, governação e trajetórias. São Paulo / Belo Horizonte: Anablume / Fapemig, 2009, p. 220.

De acordo com o clássico estudo de Caio Prado Júnior, já aqui mencionado, a unidade do Brasil, embora existisse na geografia, aparecia oficialmente apenas nos títulos honoríficos dos vice-reis e no de príncipe do Brasil, que traziam os primogênitos da dinastia de Bragança e herdeiros da Coroa, desde, pelo menos, a elevação do Estado do Brasil à condição de Principado, por carta régia de 26 de outubro de 1645. Com evidente exagero, e alguma impropriedade, afirma que

O Brasil não constitui, para os efeitos da administração metropolitana, uma unidade. O que havia nesta banda do oceano, aos olhos dela, eram várias colônias ou províncias, até mesmo “países”, se dizia às vezes, que, sob o nome oficial de capitanias, se integravam no conjunto da monarquia portuguesa, e a constituíam de parceria com as demais partes dela: as províncias do Reino de Portugal e as do de Algarve, os estabelecimentos da África e do Oriente.²⁸

Segundo Dauril Alden, tanto os governadores-gerais na Bahia, quanto os capitães-mores das diferentes capitanias – quer sob administração direta da Coroa, quer em posse dos donatários – exerciam poderes similares na supervisão da justiça, da fazenda, das milícias, e na doação de terras e sesmarias.²⁹ Até fins do século XVII, cabia especificamente aos governadores-gerais – e não aos capitães mores das capitanias – a nomeação para postos civis e militares, submetida à confirmação régia. De 1572 a 1578, e novamente de 1608 a 1612, as capitanias do sul – Porto Seguro (entre 1572-1578), Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Vicente – foram subtraídas à autoridade do governador-geral na Bahia e se tornaram subordinadas ao governador do Rio de Janeiro. Em 1621, os territórios do Ceará, Maranhão e Pará foram desmembrados do Estado do Brasil, formando uma circunscrição político-administrativa distinta, o Estado do Maranhão e Grão-Pará. Novamente na década de 1640, Salvador Correa de Sá e Benevides, governador do Rio de Janeiro, restaurador de Angola contra os holandeses (1648) e vogal do Conselho Ultramarino (a partir de 1644), obteve de d. João IV sua nomeação como superintendente em todas as matérias de guerra na Repartição Sul (1637-1641), governador e administrador geral das minas de São Paulo (1643) e governador e capitão general das capitanias do sul (1658). Estas redefinições administrativas incidiram na diminuição da autoridade do governador-geral sobre o conjunto dos territórios que formavam, fragmentariamente, o Estado do Brasil.

²⁸ PRADO JR, op. cit., p. 303-304.

²⁹ ALDEN, Dauril, op. cit., especialmente cap. XVI: “Relations with governors and captains-general”.

Salvador de Sá e Benevides, ao ser instituído, em 1658, governador e capitão-geral da Repartição do Sul, dispunha de amplos poderes e de jurisdição independente do governador-geral na Bahia, o que, por outro lado, multiplicou as disputas e os conflitos jurisdicionais entre o governo do Rio e o do Estado do Brasil. Em 1656, Francisco Barreto, antigo mestre-de-campo das forças portuguesas em Pernambuco, foi nomeado governador-geral. Como afirma C. R. Boxer,

Barreto e Salvador discordaram no tocante aos limites territoriais da nova *Repartição do Sul*, ponto que não deixavam muito claros os termos da patente e da comissão de que o último era portador. Salvador sustentava que a capitania do Espírito Santo estava incluída em sua esfera, tal como acontecera nas duas anteriores delimitações das capitanias do sul (em 1574 e 1608); mas Barreto, de seu lado, pensava que só o Rio de Janeiro e as capitanias que lhe ficavam mais ao sul (ditas *capitanias de baixo*) deviam considerar-se implicadas nos termos da patente. O governador-geral, não querendo receber um novo contra da corte, escreveu para Lisboa, dizendo que embora não concordasse com as exigências territoriais, ele lhe havia feito a entrega do Espírito Santo, além do Rio de Janeiro e das capitanias situadas mais ao sul.⁵⁰

Se a nomeação de Salvador de Sá como governador da Repartição do Sul significava, por um lado, o reconhecimento dos serviços prestados à monarquia portuguesa e, especificamente, à dinastia dos Bragança, por outro, legitimava o exercício de seu poder sobre toda uma extensa região que possuía como epicentro ou, como se dizia então, *cabeça*, a cidade do Rio de Janeiro. Em 1693, a Coroa conferiu, aos governadores da capitania do Rio de Janeiro, ampla jurisdição em tudo o que se referisse às minas recém-descobertas. Artur de Sá e Meneses, nomeado a 12 de janeiro de 1697, foi o primeiro a exercê-la. Em novembro de 1698, a capitania de São Paulo subordinou-se ao governador do Rio, salvo em competências de justiça, que continuavam sob a alçada do Tribunal da Relação da Bahia.⁵¹ Em novembro de 1699, foi a vez da Colônia do Sacramento se sujeitar ao governo do Rio. Nova carta régia de 10 de dezembro de 1701 confirmava, uma vez mais, que os territórios e capitanias do sul, incluindo São Vicente, São Paulo, Santos e as minas recém-descobertas, deveriam ser regidos pelo governador do Rio de Janeiro. Se-

⁵⁰ BOXER, C. R. *Salvador de Sá e a luta pelo Brasil e Angola, 1602-1686*. São Paulo: Companhia Editora Nacional / Editora de Universidade de São Paulo, 1973, p. 318.

⁵¹ Cf. BELLOTTO, Heloisa L, *Autoridade e conflito no Brasil colonial: o governo do morgado de Mateus em São Paulo (1765-1775)*. 2ª ed. revista. São Paulo: Alameda, 2007, p. 23-24.

gundo Felisbello Freire, antigo historiador da cidade, no final do século XVII, “o Rio de Janeiro era a metrópole, a vida administrativa e política do Sul”.⁵²

A interiorização da colonização portuguesa a partir de finais do século XVII levou à criação de outras capitanias e à nomeação de novos governadores e capitães-gerais para os seus respectivos governos. A reorganização administrativa da América portuguesa e a multiplicação de capitanias levaram à diminuição das atribuições dos antigos governadores-gerais, assim como de seu poder de interferência para além das circunscrições político-administrativas para as quais eram nomeados. Nas primeiras décadas do século XVIII, quando o título de vice-rei passou a ser sistematicamente atribuído aos antigos governadores-gerais, sua superioridade hierárquica, em termos político-administrativos, e sua capacidade de intervenção nas demais capitanias deixaram de existir.

É corrente na historiografia clássica a atribuição do frágil poder de governadores-gerais e, posteriormente, de vice-reis, à superposição de jurisdições entre os diferentes oficiais régios no distante ultramar. À excessiva centralização do poder e das decisões em Lisboa, Caio Prado Jr. opõe, na obra já aqui mencionada, a fluida competência dos funcionários régios na colônia, cujas jurisdições e autoridade eram marcadas pelo hibridismo e pela justaposição, carecendo de definição e limites. Afirma que, embora o vice-rei fosse “em regra, adstrito a normas muito precisas e rigorosas, traçadas com minúcias até extravagantes”, suas competência e autoridade chocavam-se com as jurisdições dos demais oficiais régios e órgãos administrativos. Alguns destes órgãos – como as Juntas da Fazenda, a Mesa de Inspeção, o Tribunal da Relação –, por constituírem entidades coletivas e não serem hierarquicamente submetidos a qualquer outro agente na colônia, funcionavam como contrapeso e, por vezes, como limitação à autoridade de governadores e vice-reis.⁵³

Mais recentemente, A. J. R. Russell-Wood analisou essa questão sob um novo prisma. Voltando-se para as várias partes constituintes do ultramar português, argumentou que,

⁵² FREIRE, Felisbello, *História da cidade do Rio de Janeiro*, vol. I (1564-1700). Rio de Janeiro: Typ. da Revista dos Tribunais, 1912, p. 303.

⁵³ PRADO JR., op. cit., p. 307-309.

enquanto, em teoria, se tratava de uma estrutura altamente centralizada e dependente de Lisboa, com Goa e Salvador (Rio de Janeiro, a partir de 1763) a actuarem como centros subordinados respectivamente no Estado da Índia e no Brasil, e com todas as nomeações feitas pela Coroa ou sujeitas à aprovação real, a realidade era uma extraordinária descentralização da autoridade que podemos atribuir a vários factores.⁵⁴

Um deles era a distância em relação ao centro decisório da monarquia, o que concentrava uma excepcional responsabilidade na pessoa dos governadores de capitânias, governadores-gerais e vice-reis. Estes, antes de tomarem decisões inadiáveis, não raro convocavam juntas, nas quais consultavam os demais oficiais régios – civis, militares, judiciais e religiosos – e, ainda, os meros *cidadãos*, simples vassallos do rei de Portugal nas longínquas paragens ultramarinas. O resultado não era apenas a descentralização sistêmica do governo, mas uma limitação da autoridade efetiva dos representantes máximos do rei no ultramar, independentemente dos poderes regimentais concedidos pela Coroa e do fato de lhes caber a responsabilidade pela administração de várias facetas do governo.

Da mesma forma, António Manuel Hespanha critica a ideia de excessiva centralização aplicada ao Império ultramarino português. A seu ver, “a imagem de um império centralizado era a única que fazia suficiente jus ao gênio colonizador da metrópole. Em contrapartida, admitir um papel constitutivo das forças periféricas reduziria o brilho da empresa imperial”.⁵⁵ O autor defende a inexistência de um modelo geral para a expansão portuguesa, ou de uma estratégia sistemática abrangendo todas as partes do império, pelo menos até meados do século XVIII. Insiste no argumento de um estatuto colonial múltiplo, baseado num direito pluralista, que autorizava governadores e vice-reis a criarem direito, ou, pelo menos, a dispensarem o direito existente. A seu ver,

De acordo com a doutrina da época, os governadores gozavam de um poder extraordinário (*extraordinária potestas*), semelhante ao dos supremos chefes militares (*dux*). (...) Nos regimentos que lhes eram outorgados, estava sempre inserida a cláusula de que poderiam desobedecer às instruções régias aí dadas sempre que uma avaliação pontual do serviço real o justificasse. Daí que, apesar do estilo altamente detalhado das cláusulas

⁵⁴ RUSSELL-WOOD, A. J. R. Governantes e agentes. In: BETHENCOURT, F. & CHAUDHURI, K. (dir.). *História da expansão portuguesa*, vol. 3. Lisboa: Círculo dos Leitores, 1997, p. 171.

⁵⁵ HESPANHA, A. M. A constituição do império português..., op. cit., p. 167.

las regimentais e da obrigação de, para certos casos, consultarem o rei ou o Conselho Ultramarino, os vice-reis e governadores gozavam, de fato, de grande autonomia.⁵⁶

Essa autonomia foi maior no Estado da Índia. Segundo Catarina Madeira dos Santos, no Estado da Índia, a instituição do ofício de vice-rei baseou-se no propósito de dotar os governantes ultramarinos de uma dignidade quase real, permitindo-lhes o exercício da graça, a concessão de mercês, a atribuição de ofícios, a outorga de rendas, o perdão de crimes.⁵⁷ O mesmo, no entanto, não se deu em relação aos governadores-gerais e vice-reis do Brasil, cuja jurisdição era mais limitada. Em outros termos, não se transpôs na pessoa, quer dos governadores-gerais, quer dos vice-reis do Estado do Brasil, o conjunto de *regalia maiora* ou direitos majestáticos considerados inseparáveis do rei, como ocorreu no Estado da Índia. Não obstante, o regimento de Francisco Giraldes, de 1588, autorizava-o a conceder tenças até o valor de mil cruzados, enquanto o de Gaspar de Souza, de 1612, permitia-lhe a dispensa do processo devido nos casos civis e criminais, o lançamento de fintas, a atribuição de tenças, o direito de conceder ofícios, em propriedade ou em serventia, embora não pudesse criar novos ofícios ou aumentar os salários dos já existentes. Note-se, no entanto, que os regimentos destes governadores foram expedidos no período filipino.⁵⁸

Foram, ao todo, cinco os regimentos atribuídos aos governadores gerais do Brasil ao longo dos séculos XVI e XVII: os de Tomé de Sousa (1549-1553), Francisco Giraldes (1588), Gaspar de Sousa (1612-1616), Diogo de Mendonça Furtado (1621-1624) e Roque da Costa Barreto (1678-1682). Todos os demais governadores-gerais e vice-reis até o início do século XIX se orientaram por

⁵⁶ Idem, p. 174-175.

⁵⁷ SANTOS, C. M. dos. "Goa é a chave de toda a Índia". *Perfil político da capital do Estado da Índia (1505-1570)*. Lisboa: CNCDP, 1999, p. 51-62. Acerca dos *regalia maiora*, ou direitos majestáticos, transferidos aos vice-reis do Estado da Índia, Catarina Madeira dos Santos cita a produção de alvarás vice-reais; a prerrogativa de aplicação da justiça suprema em matérias cíveis e crime, não sendo as sentenças vice-reais sujeitas à apelação ao rei; a cunhagem de moeda; a capacidade de impor tributos; intervenções no padroado régio no Oriente; o estabelecimento e provimento de novos ofícios; a autonomia na gestão dos bens materiais. Estas prerrogativas se mostraram alargadas nos primeiros vice-reinados do Estado da Índia, tendo sido posteriormente cerceadas com a criação de instituições específicas para cuidar da Justiça e da Fazenda, como o Tribunal da Relação e a Vedoria da Fazenda.

⁵⁸ HESPAÑA, A constituição do império português..., op. cit., p. 176-177. Cf. COSENTINO, op. cit., cap. 7: "Os regimentos do período filipino: consolidando um governo e incorporando práticas castelhanas". Cf. também MARQUES, Guida. O Estado do Brasil na União Ibérica: dinâmicas políticas no Brasil no tempo de Filipe II de Portugal. *Penélope*, nº 27, 2002, p. 7-35.

este último regimento, assim como por suas cartas patentes e demais legislação específica. Isso coloca a questão da pouca diferença entre o ofício e as jurisdições dos governadores-gerais e vice-reis no Brasil. O estatuto de vice-rei substituiu literalmente o de governador-geral, sem que as competências respectivas ou outras dimensões se tenham alterado.³⁹

O primeiro oficial régio na América portuguesa que recebeu o título de *vice-rei e capitão general de mar e guerra e da restauração do Brasil* foi d. Jorge de Mascarenhas, marquês de Montalvão (1640-1641), que desempenhou importante papel no juramento de fidelidade por parte dos vassallos americanos à Casa de Bragança. O segundo vice-rei, d. Vasco Mascarenhas, conde de Óbidos, governou entre 1663 e 1667. O terceiro, d. Pedro de Noronha, marquês de Angeja, assumiu o governo em 1714, permanecendo até 1718. Somente em 1720, com a nomeação de Vasco Fernandes Cesar de Meneses, conde de Sabugosa – que desempenhou o ofício até 1735 – o título de vice-rei foi concedido, ininterruptamente, até 1808, aos que governaram o Estado do Brasil. Os quatro primeiros vice-reis do Brasil haviam anteriormente governado a Índia.

Embora não haja notícia de nenhum alvará que tenha elevado o Estado do Brasil à condição de vice-reino, a atribuição do título de vice-rei aos sucessivamente nomeados para o seu governo a partir de 1720 demonstra, por um lado, uma significativa alteração no perfil dos homens que passaram a ocupar o cargo e, por outro, o reconhecimento da importância econômica e política que o Brasil conquistou, desde meados do século XVII, no conjunto da monarquia portuguesa, importância transfigurada no título e na qualidade dos que passaram a assumir o ofício, sistematicamente arregimentados no interior da nobreza titulada.

De acordo com Nuno Monteiro, se comparados aos vice-reis da Índia – em sua grande maioria filhos primeiros das casas nobres do reino –, os governadores-gerais do Brasil no século XVII, embora provenientes da primeira nobreza, eram filhos secundogênitos. Poucos se elevaram à grandeza. No entanto, essa situação mudaria na primeira metade do século XVIII, quando passou a ser sistemática a atribuição do título de vice-rei aos nomeados para aquele Estado, o que leva o autor a concluir que “a coincidência entre o vice-reinado e o título condal era claramente assumida na época”. Assim, todos

³⁹ Cf. MONTEIRO, Nuno G. Trajetórias sociais e governo das conquistas. Notas preliminares sobre os vice-reis e governadores-gerais do Brasil e Índia nos séculos XVII e XVIII. In: FRAGOSO, João; BICALHO, Maria Fernanda; GOUVÊA, Maria de Fátima S. (orgs). *O Antigo Regime nos trópicos. A dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 258.

os vice-reis nomeados a partir de 1714 eram ou seriam feitos titulares “com Grandeza” no reino, fossem eles primogênitos e sucessores da casa paterna, fossem filhos segundos: “Na verdade, a atribuição do título vice-reinal e a elevação à Grandeza constituem, como se disse, dimensões indissociáveis”.⁴⁰

Por outro lado, se faltava anterior experiência ultramarina aos governadores-gerais nomeados para o Brasil no século XVII, o mesmo não se pode dizer dos vice-reis que serviram na centúria seguinte. Em sua grande maioria, haviam governado outras capitanias na América ou passado pelos governos da Índia e de Angola. Ainda de acordo com o mesmo autor, se na Índia os vice-reis continuavam a ser recrutados entre os que haviam bem servido à monarquia no âmbito militar, no Brasil, o que parece ter sido um ponto distintivo no *curriculum* dos escolhidos era o de possuírem anterior experiência administrativa em outras partes do império.⁴¹

Isso nos remete às argumentações defendidas pela historiografia – e inclusive por alguns dos autores aqui citados – de que a qualidade de vice-rei no Brasil, além de distinguir os nomeados para o ofício, provenientes da primeira nobreza do reino, não passava de um título, que não trazia consigo maiores poderes ou competências. Dauril Alden afirma que uma das mudanças mais significativas ocorridas na passagem da designação de governadores-gerais para a de vice-rei foi o acréscimo de seus salários.⁴² De resto, as ordens e deliberações remetidas de Lisboa não se dirigiam mais tão-somente aos vice-reis, para serem por ele reencaminhadas aos demais governadores das capitanias. Contrariamente, estes se correspondiam diretamente com a Coroa, não sendo mais obrigados a pedir autorização ou dar satisfação de seus atos ao vice-rei, quer na Bahia, quer, posteriormente, no Rio de Janeiro.

No entanto, se os vice-reis do Estado do Brasil não possuíam as mesmas prerrogativas que os do Estado da Índia e, se ao longo do século XVIII, com a criação de novas capitanias-gerais, seu poder de intervenção nas mesmas era quase inexistente, ao menos simbolicamente continuavam a representar a figura régia e alguns direitos majestáticos nos distantes domínios ultramarinos. Daí a importância do estudo deste ofício a partir de uma perspectiva

⁴⁰ Idem, p. 264.

⁴¹ Id., ibidem, p. 266–270. Cf. também GOUVÊA, Maria de Fátima S. Redes governativas portuguesas e centralidades régias no mundo português (c. 1680 – c. 1730). In: FRAGOSO, João & GOUVÊA, M. F. S. (orgs). *Na trama das redes. Política e negócios no império português, séculos XVI-XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, p. 155–202.

⁴² ALDEN, op. cit., p. 40.

que privilegie, para entender o governo e a administração ultramarina, a cultura política do Antigo Regime.

Em 13 de junho de 1714, tomava posse do governo na Bahia, com a patente de vice-rei e capitão general de mar e terra, d. Pedro Antônio de Noronha, 1º marquês de Angeja. Filho de d. Antônio de Noronha, 1º conde de Vila Verde, e de d. Maria de Menezes, filha de d. Duarte Luiz de Menezes, 5º conde de Tarouca, e da condessa d. Luiza de Faro, d. Pedro Antônio de Noronha de Albuquerque e Sousa serviu como vice-rei na Índia entre 1692 e 1699. Foi general da cavalaria da província do Alentejo e participou como mestre de campo general da campanha de 1706, “em que o nosso Exército mandado pelo Marquês de Minas ocupou Madri, em que o Marquês teve grande parte”. Em 1710, assumiu o posto de governador de armas da província do Alentejo e, em 1713, foi nomeado “Vice-Rei e Capitão General de Mar e Terra, com intendência, e superioridade em todas as capitanias da América”.⁴³ Uma das principais finalidades de sua escolha – “pela sua qualidade e de tão grande suposição em lugares” – foi a de estabelecer a dízima da Alfândega de Salvador e o direito dos escravos que passavam “por mercancia” às Minas.⁴⁴ Seu governo, no entanto, foi marcado por um quadro de conflituosidade com o Conselho Ultramarino. Os motivos do enfrentamento transparecem nas discussões e nos pareceres do tribunal.

Ao consultar uma carta do marquês de Angeja solicitando ao rei a faculdade de conceder foros de fidalgos e hábitos da Ordem de Cristo aos vassallos americanos, o parecer do Conselho sustentava que:

se não deve permitir a faculdade que pede, (...) porque ainda que ao vice-rei da Índia costumava passar provisão para semelhante concessão isto foi por animar aos homens nobres deste Reino que passassem àquele Estado, e para que nele na guerra obrassem ações singulares e heróicas, como declara a mesma provisão, e porque o governo da Índia é um governo totalmente militar e guerreiro, e sempre os vice-reis estão em campanha, ou no mar e na terra, contendendo com os reis da Ásia, e ainda muitas vezes com as nações da Europa, o que não há no Brasil como reconhece o mesmo vice-rei (...)⁴⁵

⁴³ SOUSA, Antônio Caetano de. *Memórias históricas e genealógicas dos grandes de Portugal*. Lisboa, 1742, p. 87-89.

⁴⁴ Consulta do Conselho Ultramarino, de 17 de dezembro de 1715. DH/BNRJ, vol. 96, 1952, p. 208-209.

⁴⁵ Consulta do Conselho Ultramarino de 15 de dezembro de 1714. DH/BNRJ, vol. 96, 1952, p. 141-142.

Afirmavam os conselheiros que aquela faculdade não havia sido concedida ao conde de Óbidos, que fora vice-rei do Brasil depois de ter governado a Índia. E, se ela fora atribuída, com alguma moderação, a Artur de Sá e Menezes, governador e capitão-general do Rio de Janeiro (1697-1702), “foi para convidar aos paulistas ao descobrimento das minas, (o negócio) mais útil e importante a este Reino que teve naquele Estado (...) sendo prêmio com que Vossa Majestade queria animar aos homens para lhe fazerem tamanho serviço”.⁴⁶

Uma semana mais tarde, o Conselho se reuniu para avaliar mais uma pretensão do marquês de Angeja: a de reformar os oficiais de guerra, dar-lhes entretenimentos e prover-lhes os postos. Novamente, o parecer foi contrário à solicitação do vice-rei, “porque esta jurisdição é imediata e inerente à real pessoa de Vossa Majestade, nem convém que se amplie tanto a jurisdição de vice-rei, (...) porque neste Reino o Conselho de Guerra nem este tribunal o pode fazer senão por consultas e resolução de Vossa Majestade”.⁴⁷

Em ambas as consultas, d. João V conformou-se com o parecer do Conselho. No entanto, em 15 de dezembro de 1716, novo requerimento do marquês de Angeja, fundava-se na “inteligência” que o vice-rei tinha, em sua patente, sobre o provimento de postos militares vagos por falecimento daqueles que os ocupavam. Referia-se à maior jurisdição que possuía, comparativamente aos anteriores governadores-gerais e vice-reis do Estado do Brasil. Tendo vagado um posto de capitão de infantaria por morte de seu ocupante, provera-o, “com a obrigação de dentro de um ano mostrar confirmação de Vossa Majestade”. No entanto, o provedor-mor, Luiz Lopes Pegado, duvidava em assentar-lhe praça, com a justificativa de que possuía ordem régia para não o fazer enquanto as patentes não fossem assinadas pelo próprio rei. Os magistrados do Conselho se dividiram a respeito.

O procurador da Fazenda não colocava em causa a jurisdição ampliada do vice-rei e, sim, a qualidade da pessoa provida. Já o procurador da Coroa dizia que “nenhum destes provimentos é legítimo nem jurídico”, devido ao

⁴⁶ Idem. Já no final de seu governo, o marquês de Angeja representava que, “atendendo à sua pessoa, e aos gastos que se lhe faziam precisos naquela praça, correspondentes ao lugar que ocupa”, e ainda aos que teria com a preparação de sua viagem para o Reino, era justo que continuasse recebendo soldo até a data de sua partida. O Conselho foi de parecer que d. João V deferisse ao pedido do marquês, “pois a sua pessoa por quem é e pelos lugares e postos que há ocupado, faz uma grande distinção dos mais governadores, porém que se deve declarar que esta graça não fará exemplo para outros”. Consulta do Conselho Ultramarino de 15 de março de 1717. DH/BNRJ, vol. 97, 1952, p. 57-58.

⁴⁷ Consulta do Conselho Ultramarino de 22 de dezembro de 1714. DH/BNRJ, vol. 96, 1952, p. 147.

fato de os providos não terem os anos de serviço que determina o regimento. Além do que, “a dúvida principal sobre a jurisdição do vice-rei para prover os postos que vagam por morte, assim como quando os pode prover quando vagam por culpas, não pode se resolver sem que primeiro se ponha na presença de Vossa Majestade, a quem incumbe declarar a sua real intenção”.⁴⁸

Ao Conselho pareceu, com base apenas na interpretação da patente do marquês de Angeja, sem sequer se remeter ao regimento dos governadores-gerais, que,

ainda que tenha cláusulas exuberantes, as quais se costumam expressar nas patentes de cargos superiores, mais para o honorífico do que para o efeito e execução, contudo por ela não lhe é competente passar patentes absolutas de propriedade de postos e ofícios que remover por culpas, (...) e assim muito menos lhes pode competir pela mesma patente prover os postos de propriedade, que vagarem por falecimento.⁴⁹

A resolução régia contradizia, em parte, o parecer dos conselheiros. Dispunha que fosse facultado ao marquês de Angeja o provimento de postos militares que vagassem por morte e por delito, embora não os que se criassem de novo.⁵⁰

Em duas outras consultas sobre a determinação do vice-rei em criar novos ofícios para a Fazenda Real na Bahia, assim como para a secretaria do mesmo governo, devido às novas necessidades decorrentes da imposição da dízima da Alfândega, os conselheiros argumentaram, na primeira, que o vice-rei ia “procedendo absolutamente no seu governo, sem reconhecimento de superior e sem atenção aos regimentos, leis, e ordens de Vossa Majestade, nem ao estado em que se acha a Fazenda Real (...) multiplicando despesas de seu moto próprio, criando ofícios novos sem jurisdição”. Aconselhavam o monarca a admoestar o marquês de Angeja para que não continuasse “nesta forma de governo tão despótico e absoluto”, e para que não inovasse “a forma em que está disposto aquele governo”.⁵¹

Na segunda consulta sobre o mesmo tema, os votos dos magistrados divergiam. O parecer do procurador da Fazenda era de que

⁴⁸ Consulta do Conselho Ultramarino de 15 de dezembro de 1716. DH/BNRJ, vol. 97, 1952, p. 36-41.

⁴⁹ Idem, p. 40.

⁵⁰ Id. ibidem, p. 41.

⁵¹ Consulta do Conselho Ultramarino de 19 de janeiro de 1715. DH/BNRJ, vol. 96, 1952, p. 150-152.

ao vice-rei sem expressa e declarada autoridade, ainda em nome de Vossa Majestade, não é permitido criar ofícios de novo, porque esta jurisdição é só de Vossa Majestade e soberania régia, e que quando parecesse necessário mais alguns oficiais, devia o vice-rei dar conta da necessidade para o dito Senhor resolver o que fosse servido, e não criar ele tantos ofícios de novo por sua própria autoridade.⁵²

Afirmava que o marquês de Angeja devia guardar tão-somente o que determinava o regimento dos governadores-gerais. Já Antônio Rodrigues da Costa concordava com o vice-rei sobre a necessidade de novos oficiais para a boa arrecadação da dízima, endossando seu pedido para que d. João V ordenasse que o escrivão da Alfândega de Lisboa fosse à Bahia, “não para ele fazer leis nem para dar foral, porque isso nem o vice rei o pode fazer”, mas para conferir e apontar os meios para uma melhor arrecadação e despacho da Alfândega, submetendo-os ao monarca, a fim de que os aprovasse. D. João V acatou o parecer do conselheiro, ordenando que se colocassem editais tanto em Salvador quanto na Corte, para o provimento dos ofícios.⁵³

Considerações finais

Com base na análise da documentação parcialmente reproduzida acima, podemos concluir que a falta de limites precisos de jurisdição dos diferentes órgãos e ofícios da monarquia portuguesa sustentava-se na cultura política do Antigo Regime ibérico. As prescrições contidas nos regimentos e mesmo nas patentes dos oficiais régios podiam ser alargadas, diminuídas, ignoradas e até mesmo subvertidas de acordo com as conjunturas políticas e econômicas pelas quais passavam o reino e seu império ultramarino. No caso do marquês de Angeja, a “necessidade”, ou seja, a particularidade de sua missão no governo do Estado do Brasil – estabelecer a dízima da Alfândega de Salvador e o direito dos escravos que passavam às Minas – autorizava, mesmo que em dissonância com o regimento dos governadores-gerais, o exercício de alguns poderes majestáticos. Se, em geral, o Conselho Ultramarino, cioso das atribuições exclusivas do rei, tentava preservar a centralidade do monarca nas decisões, concessões de mercês e provimentos no ultramar, acusando o vice-rei de pretender governar de maneira despótica e absoluta, a conjuntura específica na qual o marquês de Angeja foi nomeado para go-

⁵² Consulta do Conselho Ultramarino de 23 de fevereiro de 1715. DH/BNRJ, vol. 96, 1952, p. 152-155.

⁵³ Consulta do Conselho Ultramarino de 23 de fevereiro de 1715, e resolução anexa de 20 de dezembro de 1715. Idem, p. 154-155.

vernar o Estado do Brasil flexibilizava os rigores regimentais de seu ofício. Caio Prado Jr. tem razão ao apontar o “fosso entre a teoria e a prática” no governo e na administração da América portuguesa. No entanto, uma coisa é a teoria e a outra consiste na dinâmica histórica da ação política e administrativa. Esta sempre foi muito mais complexa e imponderável do que aquela poderia prever ou dispor.

Os estudos de António Manuel Hespanha chamam atenção para a ausência de homogeneidade, de excessiva centralidade e de hierarquias rígidas na arquitetura do poder no reino e no ultramar.⁵⁴ Chamam igualmente atenção para o caráter pluralista do direito, sobretudo para o fato de que o pluralismo e a fluidez eram reflexos da inconsistência jurídica da própria arquitetura do direito comum europeu, erguida sobre o princípio de que as regras particulares (os costumes locais, “estilos” locais de decisão em tribunais, privilégios etc.) desbancavam as regras gerais (como a lei e o *ius commune*). O direito era assim constituído por uma estrutura de normas pluralísticas e casuísticas, por múltiplos estatutos e privilégios particulares, os quais eficientemente limitavam a ação do centro da monarquia e, em última instância, do rei. Essa característica do *ius commune* europeu resultou numa vantagem essencial quando os europeus tiveram de lidar com um mundo complexo e em constante movimento e mutação, como o dos territórios, domínios e sociedades ultramarinas.⁵⁵

O autor alertou-nos, enfim, para que a tão propalada ineficiência administrativa não era uma característica singular da experiência portuguesa, mas, sim, um traço estrutural dos sistemas políticos de Antigo Regime, quer nas colônias, quer nas metrópoles. Uniformidade e poder político ilimitado característico de estados centralizados não existiram no mundo ibérico, seja na Europa, seja nas Américas. Ao contrário, justaposição institucional e jurisdicional, pluralidade de modelos jurídicos, diversidade de limitações constitucionais do poder central, caráter mutuamente negociado de vínculos políticos e multiplicidade de canais de comunicação política entre o centro e as periferias eram, não a exceção, e sim a norma.⁵⁶

Recebido: 25/07/2012 – Aprovado: 15/08/2012

⁵⁴ HESPANHA, António Manuel. A constituição do Império português..., op. cit., p. 163–188.

⁵⁵ HESPANHA, António Manuel. Depois do Leviathan. *Almanack Braziliense*, nº 5, maio de 2007, p. 55–66.

⁵⁶ HESPANHA, António Manuel. Antigo Regime nos trópicos? Um debate sobre o modelo político do império colonial português. In: FRAGOSO, João & GOUVÊA, Maria de Fátima (orgs.). *Na trama das redes. Política e negócios no Império português, séculos XVI-XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, p. 43–93.