

---

## **AUTORIDADES LOCAIS, PODERES REAIS: A CULTURA POLÍTICA NAS AMÉRICAS ESPANHOLA E PORTUGUESA**

Rodrigo Ceballos  
Prof. Dr. em História/UACS/CFP/UFPG  
[rcovruski@yahoo.com.br](mailto:rcovruski@yahoo.com.br)

Por meio da ordenança de 1778 emitida pelo monarca Carlos III, iniciou-se na Espanha o direito do comércio livre e, conseqüentemente, uma reformulação política do sistema de colonização. De acordo com Fernando Novais (2001), a crise do antigo sistema colonial na Península Ibérica foi uma ação centrípeta; forças externas que terminaram influenciando os Estados absolutistas de Portugal e Espanha. A crise, portanto, foi para Novais um conjunto de tendências políticas e econômicas que resultaram no questionamento da subordinação das colônias ultramarinas à Europa.

Certamente o desenvolvimento do que Leandro Karnal (2008) denomina de uma “modernidade política” inglesa ao longo do seiscentos, e as revoluções inglesas desencadeadas ao longo do século XVII (especialmente a Revolução Gloriosa de 1688) e as revoluções industriais do seiscentos e setecentos, assim como o movimento de independência das Treze Colônias americanas e a Revolução Francesa provocaram mudanças nas relações políticas e comerciais entre as conquistas e o reino, isto é, entre as periferias e o seu centro.

Segundo Edward Shills, a força política de um Estado alastra-se do seu centro para suas margens concentricamente. Quanto mais as ondas que radiam a força central se afastam de seu núcleo, menor será a capacidade de interferência política do centro sobre as margens. Para Shills, à medida que nos deslocamos do centro da sociedade – do ponto em que a autoridade é possuída – em direção a uma dada localidade em que autoridade atua, a ligação com um sistema central de valores se atenua: “quando mais baixo se desce da hierarquia, ou quanto mais nos afastamos territorialmente da localização da autoridade, menos essa autoridade é apreciada”. (SHILLS, 1975, 63)

Shills incute ao centro (criador e determinante de um sistema central de valores) um fator essencial para a produção de saberes na sociedade. Apesar deste centro não ser um fenômeno identificado geograficamente, ele se constitui a partir de sua própria importância central para a existência de uma autoridade. O centro torna-se o olhar

panóptico que vigia, dita e condena àqueles que o desobedece e resiste. Este lugar da resistência, por sua vez, apenas se torna possível quando mais distante se está deste centro, onde seu olhar pouco alcança. A hierarquia social é vista como um problema para o centro, pois quanto mais distante se está dele mais complexa se torna a inserção de valores e deveres comuns. O saber é visto por Shills como uma força que parte de cima para baixo, imposta pela coerção ou por outros instrumentos expansivos propiciados por um sistema de valores.

Esta mesma posição centralizadora pode ser entendida para as metrópoles européias do Período Moderno, uma concepção histórica que há muito pede uma cuidadosa revisão. Ao estudar as relações entre a metrópole inglesa e as colônias norte-americanas, Jack Greene (1997) mostra-nos como a autoridade não fluiu de um centro para suas periferias. O poder político central, para este historiador, foi construído por uma série de súplicas, acordos, negociações, barganhas promovidas tanto de um lado como do outro. Estas práticas certamente envolveram o exercício da força de um centro, mas também permitiram o uso de formas autoridades nas conquistas ultramarinas.

Como veremos, este mesmo caso pode ser percebido para a estruturação do Estado absolutista castelhano nas Índias – capaz de financiar sua defesa naval, pagar tropas e manter uma crescente burocracia formada por oficiais régios. Para Greene, a força centrífuga nas localidades não é depreciável e ocorre principalmente através de uma “criolização” (os *criollos* espanhóis) dos cargos régios e no direito dos moradores sentirem-se consultados antes da promulgação das ordens reais. Nesta delicada relação, a coroa espanhola foi obrigada a agir com o mesmo cuidado que mantinha com seus nobres espanhóis na península.

Greene nos permite repensar a relações políticas e econômicas das localidades com suas metrópoles através de seu próprio dinamismo interno, implodindo a concepção de que a autoridade parte do centro e se alastra, bem ou mal, para seus pólos formando um consenso comum. As autoridades locais, segundo Jack Greene (2002), não foram absorvidas ou rejeitadas pelo Estado, nem mesmo foram produzidas para confiscá-las. Este historiador chama atenção que se deve levar em consideração as complexas formas culturais, políticas e econômicas produzidas nos vice-reinos das Índias espanhola e portuguesa permitindo-lhes funcionar como *core areas*.

Defender a existência das localidades como *core areas*, capazes de exercer ações mantenedoras de um Império junto ao seu centro, significa considerar a autoridade como algo que se exerce e funciona positivamente dentro de uma rede social. Pensar na dicotomia “centro *versus* periferias” – como aquele que possui um “poder” e os que não têm – é romper com a própria existência histórica das relações sociais e construção de uma cultura política no Período Moderno. Assim, as estruturas de autoridade são criadas a partir de um processo de negociação entre as partes participantes.

Os “poderes” envolvidos neste processo são desiguais e raramente têm o mesmo “peso”, mas através de uma combinação de resistência e aquiescência até mesmo o mais fraco nesta disputa obtém algum benefício. Greene se apropria do termo *authority* para explicar uma disputa que implica legitimação, justiça e direito, produto da negociação e sanção entre as partes envolvidas que promoveram a própria malha tecedora dos Impérios ultramarinos.

As formas de autoridade não foram criadas pela simples imposição de um centro sobre suas “margens” ou pela excessiva “independência” destas, mas através de um elaborado processo relacional entre as mais diversas partes interessadas, nos seus mais diversos níveis. As redes de cumplicidade não ocorreram apenas no nível mais geral dos acontecimentos, mas também nos mais sutis interesses da sociedade. O “poder”, assim, não está localizado em nenhum ponto específico da estrutura social. Ele também não é único, se exercendo de múltiplas formas e funcionando como uma rede de dispositivos ou mecanismos em que participa toda a sociedade. Com isto, a questão da autoridade colonial deixa de ser uma disputa por “poderes” entre aqueles que têm mais “poder” e os que têm pouco ou nenhum. Isto porque o “poder” funciona a partir das relações que se estabelecem ao nível do local e do geral, assim como entre ambas as esferas. Por isso “poder” é luta, relação de força, jogo de estratégias. É uma disputa em que ora se ganha, ora se perde para, novamente, se partir para novas relações com seus confrontos e negociações, num processo contínuo e dinâmico constituinte das próprias redes sociais.

O Antigo Regime é conhecido pela historiografia como o período em que o centro se tornou cada vez mais perceptível. A importância da relação do rei com seus súditos também trouxe à tona a relevância das relações entre a capital e seus territórios. O governo central e as localidades necessitavam de uma colaboração mútua e não

desejavam que essa relação se quebrasse. O que centro e periferias estabeleceram foram canais de colaboração, mantidos formalmente ou não, que criaram redes de interesses comuns pautadas nas necessidades cotidianas. A força e a capacidade de negociação entre as próprias localidades e com o seu centro de governo se mostraram mais amplas do que puderam parecer a princípio, criando um complexo tecido de relações internas e externas.

O historiador inglês John Elliott (1989) chama atenção de que a criação de uma burocracia castelhana para a monarquia espanhola e o Novo Mundo não funcionou com poderes exclusivos e ilimitados. A máquina governativa não foi uma estrutura sólida e imutável capaz de apartar a presença e a participação de uma elite local *criolla*. As relações estabelecidas entre Castela e as Índias nunca foram estáticas: as particularidades em cada relação entre uma burocracia local e os *vecinos* criaram sua própria dinâmica interna que, por sua vez, também afetava outras relações. Esta malha relacional constituiu uma ampla estrutura de interesses e rivalidades tornando impossível desvincular a realidade das Índias com as aspirações de Castela sobre seus territórios. Os poderes da oficialidade eram limitados por condições de tempo, espaço, autonomias locais e jurisdicionais, por concessão de privilégios e exceções, e por pressões internas ou externas (legais ou não). Os laços de interesses propiciavam a vigilância e o controle de uns sobre os outros, ao mesmo instante que provocavam disputas locais pelo exercício do poder que abriam brechas para manobras políticas.

Para Elliott, estas práticas geraram conflitos que permitiram à Coroa desenvolver uma mútua vigilância e a formação de um “sistema de restrições e equilíbrio” dentro do corpo de funcionários reais na América espanhola. A máquina burocrática de Castela foi essencialmente um sistema de averiguações e de balanças que dependeu da delicada relação de uma série de corporações em constante readaptação para a manutenção de um precário equilíbrio.

Este mesmo historiador defende que a burocracia construída para as Índias, com suas hierarquias e sobreposições de poderes, levou ao não enfrentamento direto das localidades sobre as políticas do centro. Não havia razão alguma, nos diz Elliott, para se desafiar diretamente o poder real sendo preferível o aproveitamento das fraquezas de um sistema que foi cuidadosamente criado e mantido na sua fragilidade e dispersão. Por

outro lado, o governo das Índias dos séculos XVI e XVII deve ser considerado vitorioso por manter uma razoável ordem pública e um respeito tolerável à autoridade da Coroa. Vitória obtida justamente pela “dispersão dos poderes”, isto é, pela inexistência de uma excessiva “concentração de poder” em um único ponto da América espanhola.

John Lynch chama atenção, ao concordar com Elliott, que o Império espanhol constituiu-se por meio de um rei e de seus Conselhos em Madri, e de toda uma burocracia na América. Se por um lado as ordens régias eram readaptadas às realidades das Índias de Castela, a autoridade do rei não foi em momento algum contestada. Denúncias e pedidos eram feitos ao monarca, assim como as decisões de ocupação ou venda de cargos no Novo Mundo cabia unicamente a ele e ao seu Conselho. Parece-me importante a opinião de Elliott de que muitas vezes as disputas geradas na América devido à interposição e sobreposição de poderes serviu para a Coroa, quando possível, tomar decisões e governar.

Para Giovanni Levi (2000), o governo e a justiça do Estado Moderno funcionaram mediante a adequação dos valores de dom e contradom, isto é, na prática das reciprocidades. Para isso o comportamento entre as partes deveria ser o de equidade; conceito que não implica necessariamente nos termos de igualdade ou em equivalência, mas num ponto justo na relação de reciprocidade. Para Levi, a equidade era a raiz do sistema jurídico e político para a organização de uma sociedade estratificada. Uma sociedade moderna que por mais hierárquica não era imóvel: nela conviviam uma série de sistemas normativos capazes de provocar resistências, disputas e consensos sobre o que poderia ser justo para cada um.

Baseado neste critério de governo no Antigo Regime, ao estudar o Brasil colonial João Fragoso (2001) defende que as relações de dom e contradom propiciaram a troca de interesses entre os diversos estratos sociais da América portuguesa. A presença de mecanismos de acumulação semelhantes nos dois lados do Atlântico luso – produto de um sistema de benefícios da coroa e das atribuições econômicas do Senado da Câmara – permitiu que as diferentes partes do Império compartilhassem um conjunto de mecanismos econômicos denominados de “economia do bem comum”. Ou seja, se por um lado se davam privilégios e mercês que incidiam sobre a vida social no reino e no ultramar, da mesma forma o Senado da Câmara e a coroa – enquanto cabeças da

---

*república* – retiravam do mercado e da concorrência bens e serviços indispensáveis ao público, passando a ter sobre eles o exercício da gestão.

Um bom exemplo desta mecânica política estabelecida no Rio de Janeiro do seiscentos foi o reuso que se deu aos cargos de provedor da fazenda e de juiz de órfãos, propiciando aquilo que Fragozo denominou de “poupança social” ou “colonial”. Monopolizados por um bando, estes cargos passaram entre 1670 e 1690 como serventias pelas mãos de outros integrantes do grupo, e como meio de atrair novos aliados e fazer a paz com velhos adversários. Apesar da concessão da serventia ser uma prática exclusiva do rei e em raras exceções do governador, o bando mantenedor destes cargos conseguiu através de suas relações de poder reinventar esta prática conforme os seus interesses periféricos.

A economia do bem comum permitiu estabelecer famílias senhoriais no Rio de Janeiro derivadas de ministros e oficiais do rei. Seus representantes foram, na maioria, senhores de engenho. A formação de uma elite senhorial no Rio de Janeiro se tornou possível através das relações que lhe permitiram ter posse dos cargos da administração pública e de bens materiais. Por sua vez, foi também através da manutenção desta “poupança social” construída por uma economia do bem comum que a elite local do Rio de Janeiro se constituiu. Ou seja, através de uma rede de influências e uma engenharia de alianças se pôde controlar e beneficiar da “poupança colonial” por meio de ofícios reais.

O interessante, por sua vez, foi a própria capacidade desta elite em reelaborar o mercado local através da manutenção de cargos régios propiciados pelo sistema de mercês. Da mesma forma como ocorria em outras partes do império português, no Rio de Janeiro foram concedidas mercês que ordenaram, formalmente ou não, o comércio da economia local e imperial. Um súdito que obtinha o posto de governador de Angola, por exemplo, podia retirar de Luanda uma grande quantidade de escravos sem pagar impostos. Privilégio que propiciava grandes lucros e vantagens em relação a um simples traficante. Com isso, os preços não eram regidos pela oferta de mercadorias e sua concorrência, mas por todo um mecanismo de privilégios concedidos, em grande parte, pelo rei. A este mercado, Fragozo deu a denominação de “imperfeito” por se distinguir daquele que entendemos hoje. Este mercado era compatível com a economia política do

Estado português, funcionando de acordo com as hierarquias e privilégios concedidos aos setores mais altos da sociedade. A mesma prática era seguida para a concessão de mercês para privilégios comerciais, e eram repassadas para aqueles que tivessem servido ou fossem descendentes de pessoas que serviram à coroa, ou seja, ao “bem comum”.

O sistema de mercês, assim, se mostrou um valioso mecanismo de exercício de poder mantido pelo rei para controlar, mesmo que em muitos casos informalmente, a ordem do Império português. Os cargos eram motivos de disputas entre os súditos pela oportunidade de se retirar do “público” – da riqueza social – a capacidade de se manter nas redes de poder. Por sua vez, o exercício da economia do bem comum nas colônias também gerou disputas políticas locais. Afinal, as distribuições de ofícios superiores e de mercês eram instrumentos que possibilitavam o aumento de prestígio social e, certamente, de riquezas. Como vimos, ter acesso à câmara municipal, aos privilégios concelhios ou a outros cargos da administração real possibilitavam a inserção de grupos nas redes de poder. Não foram raras, no Rio de Janeiro, as disputas entre bandos pelo controle político da cidade e, portanto, dos benefícios que ela representava. (FRAGOSO, 2000)

Estas disputas não ocorriam apenas na esfera local para reforçar alianças ou se impor contra desafetos, mas também eram promovidas pelas negociações entre os súditos nas colônias e a metrópole. Não possuindo títulos honoríficos, a elite colonial necessitava arregar outras formas de mérito para obter o direito a mercês. Em cidades como Olinda, Salvador ou Rio de Janeiro remetiam sua “nobreza” não a uma categoria natural ou jurídica, mas através de uma valorização da condição de conquistadores ou descendentes de conquistadores. A ação da conquista, do povoamento e da defesa de territórios da coroa eram formas de legitimação de um exercício do bem comum. Estas negociações se constituíram através das redes de interesses entre diversos setores da hierarquia social do Império e sua dinâmica foi produzida por aquilo que as historiadoras Maria Fernanda Baptista Bicalho e Maria de Fátima Silva Gouvêa denominaram de “economia política de privilégios”.

Em Portugal a concessão de honras e privilégios era um mecanismo da coroa para controlar a representação dos súditos e delimitar hierarquias. Por sua vez, as

práticas da conquista conferiam o dever do “dar” do rei em troca do serviço conferido. Forjou-se, assim, um compromisso lógico, um pacto entre o rei e os súditos do ultramar. Pacto político possível por ter como espaço de negociação o Senado da Câmara. Nesta dinâmica, toda uma ordem era legitimada pelo próprio monarca:

(...) ao retribuir os feitos dos seus súditos ultramarinos, o monarca reconhecia o simples colono como vassalo, identificando-o à metrópole e a si próprio, estreitando os laços e reafirmando o pacto político sobre o qual se forjava a soberania portuguesa nos quatro cantos do mundo. (FRAGOSO *et. al*, 2000, 75)

A economia política de privilégios está inscrita, assim, na lógica da economia do dom e, portanto, foi capaz de redefinir redes clientelares na colônia. Acredito que a economia política pode ser pensada como uma construção e reelaboração constante de exercícios de poder entre o centro e as periferias possibilitadas pelas negociações e redes pessoais e institucionais existentes. Estas redes de poder possibilitavam o acesso a cargos e a estatutos políticos dos colonos – como o de *cidadão* – e, por sua vez, conferiam uma legitimidade ao centro, à sua administração e às formas de controle sobre as periferias.

A constituição desta economia política foi um meio de manutenção de um Império em que centro e periferias se estabelecem como partes que, mesmo desiguais, se legitimaram através de acordos, de direitos e deveres. Esta cultura política não significou um “equilíbrio político de forças”, mas uma dissolução de poderes e formas de consenso compostas por uma economia legitimadora de uma ordem imperial. Consenso que não está necessariamente livre de disputas, estratégias políticas e coerções.

O “império da lei” que emergiu ao longo do Antigo Regime através das práticas administrativas dos Estados modernos buscou interiorizar na sociedade uma nova disciplina. A incorporação destas práticas não foi completamente bem recebida e sofreram rejeições e modificações em seus respectivos espaços de atuação. Aos poucos, os próprios encarregados de aplicar esta justiça ao mundo local terminaram se adaptando aos valores da comunidade. Não necessariamente pelas resistências locais,



mas porque os saberes de um determinado espaço atuavam de forma mais inteligível e eficaz do que o uso direto de um saber externo. Sem que se rejeitassem os organismos judiciais, a sua aplicação dependia, no final das contas, do consentimento e colaboração de uma comunidade local.

### Referências Bibliográficas:

ELLIOTT, J. H. A Espanha e a América nos Séculos XVI e XVII. In BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina: a América Latina Colonial 1.** Vol. 1. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1997.

\_\_\_\_\_. Foreign policy and domestic crisis: Spain, 1598-1659. In **Spain and its world (1500-1700).** Selected essays. London: Yale University Press, 1989.

FRAGOSO, João; GOUVÊA, Maria de Fátima Silva; BICALHO, Maria Fernanda Baptista. Uma leitura do Brasil Colonial. Bases da materialidade e da governabilidade no Império. **Penélope: revista de História e de Ciência Sociais**, Lisboa, n. 23, 2000.

FRAGOSO, João. A formação da economia colonial no Rio de Janeiro e de sua primeira elite senhorial (séculos XVI-XVII). In FRAGOSO, João; BICALHO, Maria Fernanda Baptista; GOUVÊA, Maria de Fátima Silva (orgs.). **O antigo Regime nos Trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

\_\_\_\_\_. A nobreza da república: notas sobre a formação da primeira elite senhorial do Rio de Janeiro (séculos XVI e XVII). **Revista Topoi**, Rio de Janeiro, Vol. 1, pp. 45-122, 2000.

GREENE, Jack. Negotiated authorities: the problem of governance in the extended polities of the Early Modern Atlantic World. In **Negotiated Authorities.** Essays in Colonial Political and Constitutional History. Charlottesville and London: University Press of Virginia, 1994.

\_\_\_\_\_. Transatlantic colonization and the redefinition of Empire in the Early Modern Era. In DANIELS, C.; KENNEDY, M. (ed.). **Negotiated Empires: centers and periphery in the Americas, 1500-1820.** London: Routledge, 2002.

KARNAL, Leandro (*et. al.*). **História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI.** 2ª. Ed. São Paulo: Contexto, 2008.

LEVI, Giovanni. Reciprocidad mediterránea. **Hispania**, Madri, vol. 60, n. 204, pp. 103-126, 2000. Disponível na página: <http://www.tiemposmodernos.org/tm3/index.php/tm/article/viewFile/19/37> (visualizado em 17/08/2010).

---

MACHADO, Roberto. Introdução. Por uma genealogia do poder. In FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

NOVAIS, Fernando A. **Portugal e Brasil na crise do Antigo Sistema colonial (177-1808)**. 7ª. Ed. São Paulo: Hucitec, 2001.

SHILLS, Edward. **Centro e periferia**. Lisboa: Difel, 1975.