

A CÂMARA DE SALVADOR E AS INSTÂNCIAS PERIFÉRICAS DO PODER CENTRAL (SÉCULO XVIII)

AVANETE PEREIRA SOUSA*

Em muitos autores, as monarquias modernas aparecem como se fossem verdadeiros regimes totalitários, do qual nada escapava ao seu controle. Todavia, essa imagem elaborada a partir de reflexões de caráter filosófico e conceitual, embora possuíssem uma certa dose de coerência e de verdade, distava muito dos processos reais que organizaram efetivamente as estruturas de poder de muitas nações.ⁱ

Referindo-se ao absolutismo espanhol, Maraval faz alusão a quanto as situações jurídico-privadas agiam como forças limitadoras do poder real, por mais soberano e absoluto que ele fosse. Essas circunstâncias somente foram devidamente controladas, mas sem se extinguirem de vez, a partir do reinado de Felipe II, mediante regulamentação legislativa e limitação dos direitos particulares e de melhor definição da competência e da abrangência do poder do Estado.ⁱⁱ

Examinando a trajetória do absolutismo italiano, Astuti destacou a dificuldade, ainda no século XVIII quando a centralização político-administrativa já se fizera mais intensa, em se tomar medidas que enfraquecessem e extinguissem as formas remanescentes de particularismos feudais, presentes, sobretudo nas instituições municipais. A dificuldade em conter a soberania do que Montesquieu denominou de *poderes intermédios* era, segundo Astuti, característica de toda a Europa moderna, onde os próprios soberanos absolutos vacilavam, carecidos de meios para as superar, ante as prementes exigências de unificação e convergência político-administrativa de seus reinos, só passíveis de serem conseguidas a partir da supressão das entidades políticas inferioresⁱⁱⁱ.

A avaliação feita por Le Roy Ladurie para a França reforça a idéia de uma monarquia fracamente centralizada, nomeadamente fora da Corte e da sede governamental. À independência dos governadores de província, que constituíam para si uma clientela local com ou sem a autorização régia, contrapuseram-se os intendentess, originados no século XVI e disseminados ao longo dos séculos XVII e XVIII. Entretanto, conforme Ladurie, esses representantes do poder central em suas cidades-sedes administrativas, longe de constituírem-se a encarnação do centralismo monárquico, atuaram sobretudo como árbitros e mediadores entre as elites locais e o soberano.^{iv}

Para Anderson, o próprio termo *absolutista* é impróprio para designar a natureza do Estado monárquico moderno, posto nenhuma monarquia ocidental ter jamais gozado de poder absoluto sobre os seus súditos. Ao contrário, todas foram contidas pelas autonomias e governos locais e nem chegaram a realizar uma centralização administrativa ou uma unificação jurídica completas. Foram sim marcadas pelos particularismos corporativos, pela persistência de corpos políticos tradicionais e pelas heterogeneidades regionais, herdadas da época medieval, até a destruição final do Antigo Regime.^v

Portugal não se constituiu exceção, como aponta a historiografia sobre o assunto.^{vi} A extemporaneidade portuguesa no processo de centralização territorial e política não significou, de imediato, no que se refere ao fortalecimento e supremacia do poder monárquico, uma correspondente superação e controle dos *micro-poderes*, manifestos em diferentes e diversificados pólos políticos secundários. Ao contrário, alguns estudos recentes tem apontado os limites do absolutismo português, situando-os no topo da relação entre o Estado, na figura do rei, e os restantes poderes políticos coexistentes na sociedade de Antigo Regime. Nessa perspectiva, Hespanha afirma que a limitação do poder real estava condicionada a um conjunto de normas de governo que sujeitava o rei, quer à observância dos fins últimos da sociedade (lei divina, moral) quer ao respeito dos equilíbrios tradicionais nesta verificados (justiça). Tais circunstâncias, segundo este autor, fizeram com que, durante muito tempo, as pretensões do

poder político não se distinguíssem, do ponto de vista doutrinário e normativo, das pretensões dos particulares. Assim sendo, as esferas jurídicas destes constituíam naturalmente entraves indisponíveis às ações reais.^{vii}

Análise semelhante fizera Borges de Macedo, para quem a impossibilidade de contrapor-se radicalmente à lei moral e religiosa, aos direitos particulares consagrados e aos usos e costumes tradicionais, havia dado margem à construção de um centralismo político que, não obstante a sua autenticidade, se apresentava mal definido e instável. Na opinião dos autores citados, essa situação só sofreu alterações (e não completamente) no tempo do marquês de Pombal, quando a autoridade real passara a sobrepor-se à quaisquer leis e o direito público deixou de ser também radicado em mãos de particulares. Até aí, explicita Hespanha, apesar das Ordenações proferirem as competências naturais e essenciais da realeza e proclamarem a origem real de toda a jurisdição, acreditava-se que o rei teria que respeitar a generalidade das concessões feitas por seus antecessores.^{viii}

O período pombalino constituiu-se, certamente, o marco do absolutismo português. Entretanto, foram os esforços centralistas anteriores que, sem dúvida, lhe possibilitaram tamanho vigor. De acordo com Bethencourt, a ampliação e o reforço da autoridade do poder central foram desencadeados de forma mais contundente ao longo do século XVI e passaram, sobretudo, pela reorganização da coroa, através do desenvolvimento da burocracia régia; pela reforma religiosa; por novas formas de articulação entre os senhorios e concelhos e pela difusão de organizações sócio-religiosas, como as misericórdias, confrarias e capelas.^{ix} Assim, às autonomias do poder local, em importantes áreas da atividade político-administrativa, aos particularismos corporativos e à persistência de corpos políticos tradicionais, fazia-se necessário impor a autoridade régia em todos os níveis de poder.

No âmbito da intervenção sobre a estrutura político-administrativa concelhia, a coroa apostou na superposição dos poderes e funções de juizes de fora, corregedores e provedores sobre os domínios jurisdicionais camarários, reforçando a sua condição de representantes do rei na vida local. Os juizes de fora tem sido retratados pela historiografia portuguesa e brasileira tradicional como os principais agentes da centralização monárquica no que se refere ao controle das municipalidades. O argumento central dessa tese é o de que, sendo uma autoridade de nomeação régia e totalmente estranha à terra, não se deixaria envolver nas redes locais de poder, podendo, assim, melhor verificar e controlar as práticas camarárias e dos grupos sociais dominantes. Segundo Hespanha, não há dúvidas de que os juizes de fora representavam um elemento perturbador da ordem e dos arranjos políticos locais, entretanto, nem por isso asseguravam o fortalecimento do poder real. Antes, agiam como fator de enfraquecimento das estruturas locais e de robustecimento da própria estrutura burocrática da qual faziam parte, juntamente com corregedores e provedores, e que filtrava toda a comunicação entre o centro e a periferia.^x Ou seja, no jogo de interesses locais demarcavam seu próprio espaço. Monteiro alude ao fato de alguns autores, referindo-se à dinâmica político-administrativa de diversos concelhos do reino, afirmarem que a presença desses oficiais letrados não resultou na alteração das tendências oligárquicas e autonomistas do poder municipal, posto não raro os juizes de fora, às vezes impulsionados pela longa permanência no cargo, se integrarem ao panorama político local e até mesmo agirem a serviço dos interesses estabelecidos.^{xi} No que se refere ao Brasil, Bicalho acredita serem válidas algumas proposições da historiografia portuguesa acerca do papel e da função do juiz de fora. Porém, ressalta que a criação do cargo na América portuguesa, que data de fins do século XVII, atendeu a demandas que extrapolavam às verificadas para o reino, e que eram específicas da realidade colonial. Assim, afirma que, dentre outras razões, a instituição do ofício de juiz de fora na colônia, sobretudo nas cidades marítimas, pautou-se na necessidade da coroa em intervir nas funções administrativas e financeiras das câmaras, de forma a garantir que as rendas coloniais fossem efetivamente destinadas à Fazenda Real.^{xii}

Papel mais incisivo junto à municipalidade foi o desempenhado por corregedores e provedores que, assim como os juizes de fora, eram nomeados pelo rei para intervir nas municipalidades, só que em questões que, a nosso ver, podiam afetar mais profundamente a autonomia municipal, como a escolha dos oficiais e a fiscalização da contabilidade

camarária. A criação do cargo de corregedor remonta ao século XIV, ainda no começo da política centralizadora da administração pública. Esse magistrado possuía jurisdição especial, atuando sempre por delegação extraordinária, encarregando-se de aplicar a justiça nos lugares onde fossem verificadas desordens e perturbações. Seu poder foi reforçado durante o reinado de D. Afonso IV (1325-1357) e suas funções, até então confinadas à área judicial, foram ampliadas à administração local, passando a cuidar também de inúmeras questões relativas ao concelho. No decorrer dos séculos o ofício tornou-se ordinário e a eficácia da sua atividade enquanto inspetor da administração e da justiça foi maximizada, reforçando o seu papel de representante do rei na vida local.^{xiii}

O principal núcleo de atribuições dos corregedores dizia respeito ao campo da justiça, mas tinham também atribuições no domínio político. Em matéria de justiça competia-lhes, dentre outras coisas, defender o Estado e a ordem pública; devassar sobre certos crimes; inspecionar as prisões; julgar, em segunda instância, os recursos dos juizes locais; sentenciar, em primeira instância, os feitos cujos réus eram fidalgos ou pessoas influentes. No domínio político, cabia-lhes tutelar o governo dos concelhos, inclusive no que dizia respeito à administração financeira; verificar a legalidade das eleições; fiscalizar as posturas e o seu cumprimento, bem como propor ao rei a reforma daquelas que considerasse indevidas; autorizar fintas; e inspecionar as atividades dos oficiais camarários.^{xiv}

A partir da segunda metade do século XVIII, com a intensificação da centralização político-administrativa encetada por Pombal, a figura deste magistrado régio adquiriu maior relevância e prestígio. Tornou-se elemento fundamental no processo de reforço do papel político da camada burocrática, sobretudo quando o conhecimento mais detalhado do território português passara a ser condição premente para o seu efetivo controle.^{xv}

Outro agente da administração real periférica de suma importância no interior dos municípios eram os provedores. A data da instituição do cargo não é de fácil precisão, mas tudo indica que foi em período bastante posterior à criação do ofício de corregedor e anterior ao reinado de D. Afonso V.^{xvi} Nas *Ordenações Filipinas*, as funções desses magistrados já apareciam bem sistematizadas e definidas, destacando-se como competências primordiais a fiscalização das disposições testamentárias, a tutela dos interesses cujos titulares não estivessem em condições de administrá-los e as matérias relativas a finanças, sobretudo o arrendamento das rendas reais.^{xvii} Dentre as atribuições que a *Ordenações* do Reino destinavam ao provedor, a que mais diretamente dizia respeito à administração municipal era o poder de fiscalizar e controlar a contabilidade camarária, de modo a garantir a eficiente arrecadação da *terça régia*. Essas tarefas tinham sido, inicialmente, da competência dos corregedores. Porém, a necessidade de controle mais eficaz sobre o erário público fez com que a coroa as transferissem, em meados do século XVI, para a alçada dos provedores.

Em Salvador e sua comarca, durante o século XVIII, o exercício dos ofícios de corregedor e provedor concentravam-se na mesma pessoa e sempre com a alçada também de ouvidor.^{xviii} Esse modelo de gestão administrativa conferia a seus agentes o total domínio sobre a condução da vida local ao tempo em que os elevava ao *status* de principal representante do poder central junto à Câmara, sobrepondo-se inclusive ao juiz de fora.^{xix}

Na Bahia, a alçada de corregedor possibilitava ao ouvidor geral imiscuir-se nas eleições do concelho. O mesmo ocorria com o provedor com alçada de corregedor e ouvidor. É certo que a presença desse magistrado assegurou a constância, disciplina e legalidade dos processos eleitorais, realizados regularmente em dezembro de cada ano. Entretanto, não há indícios de que suas ações tivessem sido determinantes para a flexibilização ou modificação da forma de recrutamento dos indivíduos que ocupavam cargos camarários.^{xx} Noutros casos, o exercício do cargo de provedor, ou de algum outro que exercesse idêntica competência, imprimia aos seus ocupantes o dever de fazer correições anuais nas câmaras das vilas sob sua jurisdição, verificando e fiscalizando as contas municipais com claro objetivo de garantir os interesses econômicos da coroa. Além da coleta das *terças*,^{xxi} aos provedores competia cobrar e recolher inúmeros outros impostos régios.

Embora não fosse efetivamente membro da administração local, o corregedor/provedor não deixava de ter influência indireta na sua conduta, seja porque acabava se enveredando nas teias de relações político-sociais locais, seja em atitudes pessoais no julgamento e encaminhamento de pleitos da Câmara. A leitura atenta da documentação disponível indica que, não obstante os poderes inerentes ao cargo que exerciam, a ação dos corregedores e provedores em Salvador, no desempenho de suas atribuições fiscalizatórias e de controle, restringia-se à execução de atos rotineiros que visavam apenas cumprir com as formalidades que a posição de tais oficiais requeria. Isto ficava evidente na efetivação de um dos instrumentos mais incisivos de acompanhamento da atividade camarária: as audiências de correição. Nestas, quase nunca realizadas anualmente, como preceituava o regimento, o corregedor deveria ouvir os camaristas, questionando sobre a ação da Câmara no âmbito de sua jurisdição. As inquirições obedeciam sempre a uma mesma lógica, seguindo a formulação de quesitos. As perguntas mais comuns diziam respeito à justeza das posturas, à realização periódica de correições camarárias, à observância do padrão de pesos e medidas, à fiscalização das atividades comerciais, à frequência dos vereadores nas sessões da Câmara, às eleições de almotacés e, de maneira mais contundente, sobretudo durante o período pombalino, sobre a arrematação das rendas.^{xxii}

A análise dos livros de *Provimento dos Corregedores, 1696-1738* e *Provimento do Provedor, 1739-1826*, nos permitiu constatar que as atitudes dos corregedores e provedores perante a Câmara não foi de controle e ingerência, mas de colaboração e tutela. Ao que parece, não houve orientações contenciosas e impositivas, resultantes de questionamentos sobre as práticas administrativas dos membros do Senado, como a aplicação das receitas da Câmara, a administração dos bens concelhios, a reformulação de posturas, e mesmo sobre a intervenção no cotidiano da cidade, em aspectos como abastecimento, saúde e obras. Ao contrário, o elogio mútuo enlaçava esses magistrados régios ao poder local camarário, sendo os conflitos jurisdicionais resolvidos sem que houvesse recorrência a tribunais superiores. De acordo com a legislação régia, o poder dos provedores deveria ser decisivo e traduzir-se em medidas efetivas e orientações precisas para a utilização e aplicação racional dos réditos camarários. Isto, porém, pode não ter acontecido em Salvador setecentista. A responsabilidade pela arrecadação das *terças* imputava ao provedor o dever de cuidar para que as receitas municipais, provenientes de impostos e do aforamento de bens concelhios, fossem bem administradas. Entretanto, não constatamos a presença desse magistrado régio nos atos de arrematação das rendas da Câmara e nem nas vistorias nos livros de registro das referidas adjudicações. Também nesse plano parece transparecer uma certa autonomia da municipalidade que, afora a “obrigação” do pagamento das *terças régias*, geria, com certa liberdade e sem a intervenção de outros organismos e instituições do poder central, os rendimentos provenientes dos impostos locais. Um fator que interferia negativamente na atividade desses magistrados régios em Salvador era o fato de terem que atender a todos os municípios da comarca, executando uma série de tarefas de natureza variada, o que nem sempre lhes permitia atuar de maneira mais contundente junto às câmaras, fiscalizando-lhes as ações. Ademais, não era incomum, como oficiais representantes do poder central sediados na capital da colônia e, a partir de 1763, da capitania da Bahia, terem que socorrer colegas de outras comarcas, sobretudo em matéria de justiça.^{xxiii}

Como pode ser percebido, a idéia de um governo central convergente, cujas políticas eram aplicadas indistintamente em todo o Império, através dos agentes régios, não condiz com a realidade perceptível em território colonial. Ao contrário, campos de jurisdições indefinidos ou o exercício de múltiplas funções por um único indivíduo gerava superposição de autoridades, quando não a conformação dos representantes do poder metropolitano às vicissitudes da sociedade colonial enfraquecendo a efetividade da ação real.^{xxiv}

De outro modo, como afirma Maxwell, quaisquer medidas adotadas para o Brasil, fosse em que plano fosse, seriam sempre “modificadas, moldadas e subvertidas pelas circunstâncias locais”.^{xxv} Em se tratando do controle e da intervenção na administração das câmaras, instâncias desde sempre assentadas numa aristocracia local representada pelas principais famílias, havia ainda que se defrontar com o que esse mesmo autor denominou de “barreiras da

tradição”.^{xxvi} Ora, ao entrincheirar-se nas instituições municipais, nomeadamente nas câmaras, essa elite local dirigente constituiu-se quase sempre num forte elemento de resistência ao Estado absolutista vigente, mantendo os seus privilégios e regalias, não obstante as diversas tentativas do governo de combater a concentração do poder camarário em mãos de meia dúzia de notáveis e nobres locais. No caso da ingerência de organismos periféricos do poder central na vida local, como os corregedores, provedores e juizes de fora, tais circunstâncias significaram, quase sempre, dificuldade ou total impossibilidade de cumprir com o seu papel. Ainda assim, identificados, pela sua formação académica e cultural, com o lado esclarecido da política absolutista, estes magistrados constituíram-se em agentes importantes no processo de consolidação do Estado Moderno.

* Professora assistente do Departamento de História da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Doutoranda em História Econômica (USP).

ⁱ Uma boa síntese dessas teorias encontra-se em Jean-Jacques Chevalier, *As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias*, Rio de Janeiro, Livraria Agir Editora, 1966. Vide, ainda: R.H.S. Crossman, *Biografia do Estado moderno*, São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1980.

ⁱⁱ José Antonio Maraval, “A função do direito privado e da propriedade como limite do poder de Estado”, In, António Manuel Hespanha(org.), *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime-coletânea de textos*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984, p.233-234.

ⁱⁱⁱ G. Astuti, “O absolutismo esclarecido em Itália e o Estado de polícia”, In, António Manuel Hespanha, *Poder e instituições...*, p. 293-295.

^{iv} Emanuel Le Roy Ladurie, *O Estado monárquico, França:1460-1610*, (trad. Maria Lúcia Machado), São Paulo: Companhia das Letras, 1994, p.15-16.

^v Perry Anderson, *Linhagens do Estado absolutista*, (trad. Telma Costa), Porto: Edições Afrontamento, 1984, p.53-55.

^{vi} Sobre o absolutismo português, vide: Jorge Borges de Macedo, “Absolutismo”, In, Joel Serrão(dir.), *Dicionário de história de Portugal*, v. 1, Porto: Livraria Figueirinhas, s/d, p. 8-14. Do mesmo autor e na mesma obra, confira o verbete “Centralização política”, v. 2, p.39-41. A temática é tratada, de maneira geral em: António Manuel Hespanha, *As vésperas do Leviathan. Instituições e poder político, Portugal, séc. XVII*, Coimbra: Almedina, 1994, e “Para uma teoria de história institucional do Antigo Regime”, In, António Manuel Hespanha(org.), *Poder e instituições na Europa do Antigo Regime*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984, p.9-89. Cf., ainda, Ângela Barreto Xavier e António Manuel Hespanha, “A representação da sociedade e do poder”, In, António Manuel Hespanha (coord.), *História de Portugal. O Antigo Regime(1620-1807)*, v. 4, Lisboa: Editorial Estampa, 1998, p.113-140. As características económico-fiscais do Estado e das instituições do Antigo Regime português podem ser acompanhadas em: Vitorino Magalhães Godinho, “Finanças públicas e estrutura do Estado”, In, Joel Derrão(dir.), *Dicionário...*, v.3, p. 20-40.

^{vii} Cf., especificamente, António Manuel Hespanha, *As vésperas...*p.472-498.

^{viii} Jorge Borges de Macedo, “Absolutismo”..., p. 9.

^{ix} Francisco Bethencourt, “Os equilíbrios sociais do poder”, In, Joaquim Romero Magalhães(coord.), *História de Portugal. No alvorecer da modernidade(140-1620)*, v. 3, Lisboa: Editorial Estampa, 1997, p. 139.

^x António Manuel Hespanha, *As vésperas...*, p. 198-199.

^{xi} Nuno Gonçalo Monteiro, “Os concelhos e as comunidades”, In, António Manuel Hespanha, *História de Portugal...*, p.269-283.

^{xii} Maria Fernanda Baptista Bicalho, *A cidade e o império: O Rio de Janeiro na dinâmica colonial portuguesa, sécs. XVII e XVIII*. São Paulo: USP, 1997 (tese de doutorado), p. 330-331.

^{xiii} Cf. Marcelo Caetano, *A administração municipal de Lisboa durante a 1º dinastia (1179-1383)*, Lisboa: Livros Horizonte, 1990, p.131-154.

^{xiv} António Manuel Hespanha, *As vésperas...*, p.200.

^{xv} Id. Ibid. p. 203.

^{xvi} Tereza Fonseca, *Absolutismo e municipalismo; Évora, 1750-1820*. Lisboa: Edições Colibri, 2002. p. 425ss.

^{xvii} *Ordenações Filipinas*, liv..I, tit. 62.

^{xviii} Maria Fernanda Baptista Bicalho explica que no reino havia clara distinção entre as competências dos corregedores e dos ouvidores - os primeiros eram funcionários régios e os segundos atuavam na esfera senhorial -, mas, no ultramar, essa diferença esvaiu-se subsistindo a figura do ouvidor a quem se somava a alçada de corregedor. Cf. *A cidade e o império...*, p. 332, nota 31.

^{xix} Ao longo do Setecentos, atuaram como corregedor/provedor em Salvador cerca de 22 magistrados, o que computava uma média de 3.4 mandatos, superior ao período de um triênio estabelecido por lei. Algumas dessas pessoas chegaram

mesmo a dobrar ou triplicar o tempo normal e legal de exercício dos ofícios, como foi o caso dos provedores Luís Freire de Veras e Antônio Manoel de Moraes Sarmiento que ocuparam o cargo por longos nove e seis anos, respectivamente.

Cf. AMS, *Provimento dos Corregedores, 1696-1738; Provimento do Provedor da Comarca, 1739-1826*

^{xx} Vide o caso de Domingos da Costa Guimarães que teve seu nome indicado pelo corregedor, José da Cunha Cardoso, para compor a *pauta de elegíveis*, inclusive com a anuência régia, e foi rechaçado pela elite camarária. Cf. AMS, *Portarias, 1710-1725*, fl. 26ss.

^{xxi} Terça parte do total das rendas/receitas municipais que deviam ser destinadas à Coroa.

^{xxii} AMS, *Provimento dos Corregedores, 1696-1738; Provimento do Provedor da Comarca, 1739-1826*.

^{xxiii} Cf. AMS, *Carta do Senado aos Governos das Vilas e Capitânicas, 1686-1805*, sn/fl., onde há referências sobre a ação do corregedor da comarca da Bahia, Luís Freire de Veras, na comarca de Jacobina.

^{xxiv} A. J. R. Russel-Wood, “Centros e periferias no mundo luso-brasileiro, 1500-1800”, *Revista Brasileira de História*, v.18, nº 36, São Paulo, 1998, p. 35.

^{xxv} Kenneth Maxwell, *Marquês de Pombal: paradoxo do iluminismo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1996, p. 139.

^{xxvi} Id. Ibid.