

À MARGEM DO IMPÉRIO: AUTORIDADES, NEGOCIAÇÕES E CONFLITOS - MODOS DE GOVERNAR NA AMÉRICA ESPAÑHOLA (SÉCULOS XVI E XVII)¹

Rodrigo Ceballos²

AS SOBREPOSIÇÕES E INTERPOSIÇÕES DE PODERES NA AMÉRICA ESPAÑHOLA

Em 1503, para controlar o rápido crescimento do volume de negócios com a América espanhola foi criada a Casa de Contratação de Sevilha – responsável pela organização e controle do tráfego de homens, navios e mercadorias e centralização de todo o comércio americano nas mãos de Castela. Entretanto, em 1524 a especificidade da estrutura monárquica espanhola levou a uma divisão das funções sobre o monopólio nas Índias Ocidentais. O Conselho das Índias veio, então, a fornecer o mecanismo formal para que os negócios continuassem sob tutela do monarca e que sua vontade fosse transmitida à América através de leis, decretos e instituições. O Conselho das Índias era responsável pela produção de recomendações sobre as medidas a tomar nas possessões americanas, cabendo ao rei consultá-las.

Os vice-reis de Nova Espanha e Peru eram os representantes maiores do monarca em território americano. Escolhidos pelo rei entre os fidalgos de sangue nobre do reino levavam consigo os títulos de governador, capitão-geral e presidente da audiência. Entretanto, neste último caso, por não serem letrados não tinham direito ao voto na solução de sentenças judiciais.

Por sua vez, as audiências – vinculadas diretamente ao Conselho das Índias – eram responsáveis pela adequada observância das leis na América e serviam como tribunais de justiça e órgãos de governo. Também tiveram importante papel administrativo podendo substituir um vice-rei em períodos de ausência. Este último aspecto as diferenciava de suas matrizes ibéricas, dando-lhes poder suficiente para que através do Conselho das Índias suas queixas e denúncias chegassem ao monarca. Estes corpos de justiça estavam espalhados pelos dois vice-reinos, tendo também a responsabilidade de fiscalizar o tesouro real³.

As audiências eram formadas pelo presidente, *oidores* (juízes) e fiscais. Enquanto o período de permanência dos vice-reis em seu cargo era curto, os *oidores*, por exemplo, eram vitalícios em suas funções. Devido à sua importância, o governo

¹ Este texto faz parte de minha tese de doutorado financiada pelo CNPq, intitulada *Arribadas portuguesas: a participação luso-brasileira na constituição social de Buenos Aires (c.1580 – c.1650)*.

² Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense. Professor Adjunto da Unidade Acadêmica de Ciências Sociais no Centro de Formação de Professores da Universidade Federal de Campina Grande, campus de Cajazeiras. E-Mail: <rcovruski@yahoo.com.br>.

³ As audiências eram compostas por três categorias: do vice-reino, que eram presididas diretamente por um vice-rei; pretoriais, que tinham mando de governo e poder militar sobre sua própria jurisdição; e as subordinadas, sujeitas à autoridade política de um vice-rei.

central buscou ao longo dos séculos XVI e XVII controlar as atividades extra-judiciais de seus funcionários, proibindo-os de estabelecerem contatos demasiadamente próximos com os moradores da região.

Seguindo a escala hierárquica das funções administrativas, os governadores, *corregidores* e *alcaldes mayores* (este cargo existente apenas na Nova Espanha) estavam subordinados às audiências e ao vice-rei. Muitos eram moradores da própria região e deviam ser escolhidos pelo próprio monarca ou vice-rei. Sua função era administrar as províncias mais distantes das capitais dos vice-reinos habitadas por peninsulares (espanhóis radicados na América), *criollos* (descendentes de espanhóis nascidos na América) e índios tributários da Coroa.

Finalmente, os moradores das cidades tinham o direito a *vecindad* e de participação em seu conselho, o Cabildo (*ayuntamiento*). A responsabilidade deste órgão era fiscalizar a vida dos habitantes e as propriedades públicas, tendo como presidente o *corregidor*. Quando este não estava presente, um *vecino* com o título de *alcalde* poderia presidir as reuniões e ser o juiz das decisões. Os *regidores* eram os conselheiros e representantes da cidade nas funções cerimoniais, responsáveis pelo seu abastecimento e administração.

O Cabildo possuía uma autoridade institucional capaz de estender seus pedidos e reclamações aos governadores, audiências, vice-reis e ao Conselho das Índias. Os *vecinos* (moradores com participação no Cabildo) chegavam, inclusive, a nomear um procurador que em nome dos moradores dirigia-se à Madri para apresentar queixas, acompanhar e, indiretamente, influenciar e exercer pressões para as decisões finais do Conselho⁴.

Com tantas formas de exercício de poder permeando desde a mais alta esfera de funcionários reais até o morador da mais longínqua cidade das capitais do Império hispano-americano, são vários os exemplos na historiografia sobre a prática jurídica do “observar, mas não obedecer” as ordens régias.

Certamente a Coroa não conseguiu evitar que funcionários se relacionassem com *criollos*, criando interesses mútuos e relações parentais. Além disso, alguns conquistadores tinham parentes influentes na Corte, obtendo privilégios em suas conquistas através do apadrinhamento. Funcionários reais, inclusive juizes das audiências, aproveitaram suas influências propiciadas pelo cargo e casaram suas filhas com os principais conquistadores e povoadores da região. Em 1590, por exemplo, o vice-rei da Nova Espanha denunciou que um dos fiscais da audiência casara sua filha sem autorização real e que sua atitude fora defendida pela audiência quando se tentou destituí-lo do cargo.

Mas a disputa por espaços de poder tornou-se ainda mais complexa quando a partir de 1633 o rei Felipe III de Castela permitiu a venda de cargos no Império. Exemplo maior foi a disputa local que surgiu em Lima entre a família Rojas e de Villega pelo cargo de *ensayador real*. A função de checar, pesar, marcar e taxar todos os carregamentos de prata que iam para a capital do vice-reino certamente propiciava uma grande responsabilidade e prestígio ao seu funcionário, mas também abria inúmeras oportunidades de enriquecimento – nem tanto pelo salário, muitas

⁴ ANZOÁTEGUI, Victor Tau. La Monarquía: poder central y poderes locales. In: _____. *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Volume 2. Buenos Aires: Planeta Argentina, 1999.

vezes baixo, mas pelos subornos e interesses comuns estabelecidos com mineiros e comerciantes. Seu primeiro funcionário foi nomeado diretamente pelo rei: Miguel de Rojas, funcionário com mérito reconhecido que exercera esse cargo na Nova Espanha, chegando também a auxiliar a Coroa nas *visitas* aos funcionários reais. O filho de Rojas, de mesmo nome, viria a substituí-lo após a sua morte em 1654. A falta de prestígio do novo Rojas e a acusação da sua inabilidade em lidar com a função que fora do pai abriu brecha para que Francisco de Villegas, *ensayador* do tesouro real de Lima, protestasse o mérito da função, além de prometer o pagamento de 4.000 *pesos* pelo cargo. Em 1658 a Coroa tomou uma posição no mínimo curiosa: permitiu a venda do cargo para Villegas caso ele concordasse em dividir as responsabilidades e benefícios da função com Rojas. As disputas entre os dois funcionários e seus respectivos grupos de interesse, como o *Consulado* dos mercadores de um lado e o vice-rei Conde de Salvatierra por outro, só iriam terminar em 1670 com o falecimento de Villegas⁵.

Como entender, então, a manutenção de uma burocracia e a venda de cargos que, para muitos historiadores, levariam o caos à América espanhola? Como entender a ordem administrativa e as relações entre a metrópole espanhola e suas colônias? Analisar estas disputas e suas “práticas da ilegalidade” como um modo de governar é minha proposta para compreender como se constituíram as relações de poder e a manutenção de um Império para além da simples polaridade de um centro e suas periferias.

Os (DES)EQUILÍBRIOS DA BALANÇA DE PODER NO IMPÉRIO ESPANHOL

Dos 249 conselheiros das Índias apenas sete, ao longo de quase dois séculos, tiveram alguma experiência em instituições na América. A grande maioria eram homens letrados e tiveram passagem por universidades da Península Ibérica. Tenderam, portanto, a ver os problemas nas Índias através da própria experiência que adquiriram com seus cargos burocráticos nos reinos de Castela. Na prática, as propostas realmente construtivas para os problemas cotidianos na América espanhola partiam dos seus funcionários locais. As reclamações que chegavam ao rei eram feitas por ofícios de ramos distintos da burocracia que, ao buscarem resolver problemas comuns à região terminavam invadindo outras competências.

Para John H. Elliott, esta excessiva rede burocrática não pode ser entendida como um ponto de fraqueza do governo central. Isto porque os laços de compromisso propiciavam a vigilância e controle de uns sobre os outros, ao mesmo instante que provocavam disputas locais pelo exercício do poder que abriam brechas para manobras políticas. Esta acumulação de funções teria gerado conflitos que permitiram a Coroa desenvolver uma mútua vigilância, gerando um “sistema de restrições e equilíbrio” dentro do corpo de funcionários reais na América⁶.

Toda esta complexa pirâmide burocrática imperial com suas hierarquias e sobreposições de poderes levariam os conquistadores e primeiros povoadores da América a não enfrentarem diretamente as decisões políticas metropolitanas. Não

⁵ ANDRIEN, Kenneth J. Corruption, inefficiency, and imperial decline in the Seventeenth-Century Viceroyalty of Peru. *The Americas*, Philadelphia, Drexel University, v. XLI, n. 1, 1984, p. 1-20.

⁶ 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: Edusp; Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1997.

havia nenhuma razão, nos diz Elliott, para se desafiar diretamente o poder real sendo preferível o aproveitamento das fraquezas de um sistema que foi cuidadosamente criado em sua própria dispersão. Para Elliott, o governo espanhol na América nos séculos XVI e XVII deve ser considerado vitorioso por conseguir manter uma razoável ordem pública e um respeito tolerável à autoridade da Coroa. Vitória obtida justamente por sua determinação em impedir uma excessiva concentração de poder num único ponto.

Apesar de concordar com Elliott, Teodoro H. Martínez questiona se a corrupção e a ineficiência dos funcionários reais foi um instrumento de equilíbrio entre a Coroa, a burocracia e as “oligarquias locais”⁷. Teria sido a corrupção um importante mecanismo de sobrevivência na América espanhola capaz de possibilitar a coexistência destas três forças? O século XVII foi um período em que interesses privados se sobrepuseram às diretrizes metropolitanas. Foi o século de ingresso de funcionários inexperientes. Homens que a princípio não sabiam lidar com contas e papéis burocráticos e que levaram as audiências à ineficiência. Foram responsáveis pelos impedimentos das tentativas do governo central em aumentar os impostos ou em outras reformas fiscais. Cada vez mais os membros das audiências estavam dispostos a ignorar as ordens régias, favorecendo antes de tudo uma ordem legal conforme as suas expectativas. Para Martínez, o Império de Habsburgos caracterizou-se pela “era da impotência”, em contraste à “era da autoridade” vinda com Fernando VI e as reformas administrativas de Bourbons no século XVIII⁸.

A “era da impotência de Habsburgos” foi cristalizada por Burkholder e Chandler para problematizar a prática da compra de cargos régios no Império espanhol. Para estes historiadores a venda de importantes cargos na colônia americana entre 1633 e 1740 corroe a autoridade do monarca através de uma transferência demasiada de poder que originou o desencadeamento de uma valorização cada vez maior dos *criollos* e a conseqüente luta pela independência.

Burkholder e Chandler mostram que os funcionários que compraram seus cargos criaram raízes na sociedade local através de laços econômicos e sociais que se estenderam ao longo do século XVIII. Da mesma forma que a Casa de Habsburgo atuou, a dinastia Bourbon, entre os anos de 1701 e 1750, também vendeu cargos, nomeou *criollos* para preencher dois quintos dos postos nas audiências e pôs à venda um quarto dos cargos régios na América. Desta forma, estes historiadores levantam a hipótese de que a venda de cargos provocou um desequilíbrio na “balança de poder” no Império. Foi esta queda de braço a favor dos *criollos* que teria propiciado uma influência cada vez maior na política local e levado à independência das colônias quando, em 1776, a Coroa buscou obter um maior controle sobre as audiências⁹.

Por sua vez, John Lynch questionou as noções de corrupção e ineficiência como

⁷ MARTINEZ, Teodoro Hampe. Los funcionarios de la monarquía española en América: notas para una caracterización política, económica y social. *Revista Interamericana de Bibliografía*, Washington, v. 3, n. XLII, 1992, p. 431-451.

⁸ Carlos I, neto dos Reis Católicos, coroou-se monarca espanhol em 1516. Por pertencer à Casa de Habsburgo (ou de Áustria) tornou-se anos depois Carlos V, imperador do Sacro Império Romano. A partir do século XVIII, a Casa de Bourbon passou a representar a monarquia espanhola até o período das independências americanas.

⁹ BURKHOLDER, M. A.; CHANDLER, D. S. Creole appointments and the sale of audiencia positions in the Spanish Empire under the Early Bourbons, 1701-1750. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University, v. 4, n. 2, 1972, p. 187-206.

manifestações do declínio político na América espanhola, defendendo que tais práticas tiveram, na verdade, papéis positivos na vida política colonial. Para Lynch, as colônias chegaram ao longo do século XVII a um estado de independência econômica capaz de reestruturar as diretrizes da Coroa de acordo com suas necessidades. Apesar dos *encomenderos* não conseguirem obter um poder político formal, sua força local não foi desprezada pela burocracia. O governo colonial terminou se convertendo em um corpo legal de compromissos entre a soberania imperial e os interesses locais¹⁰.

A conseqüência da diminuição das ganâncias da *hacienda real* não deve ser encontrada apenas na crise das minas no século XVII e na corrupção de seus funcionários, mas principalmente na redistribuição da riqueza dentro da colônia americana. Os colonos se apropriavam cada vez mais de sua produção local e empregavam seu próprio capital em outras fontes de riqueza. Uma delas foi a produção agrícola independente, fora do controle central. Para Lynch, as transformações na economia hispano-americana e sua crescente independência do centro, a diminuição das remessas da metrópole e o investimento cada vez maior feito nas próprias colônias propiciaram um florescente comércio entre as distintas partes da América e estimularam, com isso, negociações independentes.

A obediência às leis não foi uma ação automática, existindo constantes reações e formas de negociação formadoras do que John Lynch chama de “estado colonial”. Para ele, a negociação não estava alienada à burocracia. Ambas as práticas complementaram-se. As próprias relações que os oficiais reais estabeleceram nas colônias, ligando-se aos diversos setores da elite local, fizeram com que lentamente a burocracia se transformasse também em parte da rede de interesses locais ligando peninsulares e *criollos*. O “estado colonial”, portanto, se refletiu não apenas através da soberania da Coroa, mas do próprio poder obtido pelas elites locais. Não se pode, por outro lado, defender que a corrupção e a ineficiência da burocracia colonial tenha levado simplesmente a uma autonomia política das colônias. Por isso, nos diz Lynch, é necessário compreender melhor os conceitos de “pacto” e “descentralização” que vêm sendo usados frequentemente pelos historiadores¹¹.

Para Lynch, o comprometimento do “estado colonial” não foi uma transferência de poder da metrópole para a colônia, do Conselho das Índias para uma burocracia no além-mar. O “estado colonial” consistiu na existência de um rei e conselhos em Castela e vice-reis, audiências e oficiais régios na América. Com isso, John Lynch quer deixar claro que se está discutindo sobre uma diluição, e não de uma entrega de “poder”. A hipótese deste historiador é interessante ao buscar romper com a dicotomia entre centralização e descentralização, fazendo-nos notar que a “corrupção” e a “ineficiência da burocracia” vinculam-se aos diferentes “graus de poder” que o “estado colonial” – constituído justamente destas relações entre centro e periferias – foi capaz de exercer ao longo dos anos. O “estado colonial” adotou tanto a política do governo central como a das administrações nas colônias. Para Lynch, até a existência das reformas borbônicas em 1750 houve mais um “estado de consenso” do que realmente um “estado absolutista” no Império hispano-americano.

¹⁰ LYNCH, John. *España bajo los Austrias*. España y América (1598-1700). Vol. 2. 4ª ed. Barcelona: Península, 1984.

¹¹ LYNCH, John. The institutional framework of Colonial Spanish America. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University, v.24, n. 1, p. 69-81, 1992.

Kenneth Andrien – simpatizante das teorias de Burkholder e Chandler – se contrapôs aos historiadores denominados de “revisionistas”. Para ele, estudiosos como o próprio John Lynch nos levam a acreditar que a corrupção e ineficiência exercidas pelos funcionários repousaram em níveis comuns e constantes, como se tais burocratas tivessem sempre o mesmo interesse em permanecer como membros intermediários de uma “política de equilíbrio”. Andrien nos adverte que isto é uma generalização, além de ser um ponto de vista limitado pela aparente ausência de um impacto político promovido pelas práticas de corrupção. As primeiras décadas do século XVII foram críticas para o Império de Habsburgo, o qual buscou reajustar sua política econômica nas colônias com mudanças que provocaram forte oposição das elites locais. Ter controle sobre a *hacienda real* do vice-reino tornou-se, portanto, ponto fundamental para a manutenção das redes de interesses. Conflito que a própria Coroa inflamou ainda mais com sua política de venda de altos cargos régios no Império. A venda de cargos de fiscais e *oidores* das audiências gerou, segundo Andrien, um impacto direto na política colonial. A Audiência de Lima, autoridade judicial mais alta do vice-reino do Peru, passou a ser composta por *criollos* e peninsulares transformando-se em uma guardiã do poder local¹².

Desta forma, no caso do vice-reino peruano, a venda de cargos permitiu às elites locais obterem um controle ainda maior sobre o processo de formulação de decisões e ações na colônia. Para Andrien, *criollos* e peninsulares puderam, através da compra de cargos, usar seu poder político para obstruir, atrasar ou ignorar qualquer ordem régia que não lhes conviesse. A partir da segunda metade do século XVII, a corrupção e ineficiência dos funcionários resultaram em uma rede capaz de romper com os procedimentos administrativos do vice-reino. Apesar da Coroa lutar contra o declínio de sua autoridade através de uma série de *visitas generales*, as medidas falharam na luta contra a corrupção de seus funcionários.

Se os chamados “revisionistas” acreditam em um equilíbrio político que permitiu a manutenção do Império, Andrien defende a lenta descentralização da Coroa espanhola ao longo do século XVII, onde a corrupção e a disputa em torno das práticas centralizadoras do reino terminaram ajudando os oficiais reais *criollos* e virando a balança política a favor dos bandos locais.

Certamente as duas correntes históricas possuem concepções válidas de difícil contestação para o estudo da América espanhola. As periferias apresentaram possibilidades de luta dentro do Império, mostrando sua força política e econômica e a capacidade de manter interesses em contraposição às diretrizes da Coroa.

A questão, entretanto, não está se este fato determinou o equilíbrio ou o desequilíbrio de forças dicotômicas no Império espanhol, propiciando sua decadência ou continuidade. Estas forças centralizadoras ou descentralizadoras, que à princípio nos parecem antagônicas, não estavam soltas, isoladas no campo da negociação ou da simples violência. Elas tiveram uma função, sendo o próprio elemento constituinte deste espaço: o Império. Os Estados modernos caracterizaram-se pela criação de uma hierarquia de funções e deveres, de relações de compromisso e de troca que por mais hierárquica que nos possa parecer propiciou a constituição de redes de poder formadas por laços de interesses comuns. São estas redes que ora se rasgaram,

¹² ANDRIEN. The sale of fiscal offices and the decline of royal authority in the viceroyalty of Peru, 1633-1700. *Hispanic American Historical Review*, Durham, Duke University, v. 62, n. 1, 1982, p. 49-71.

ora se confundiram umas às outras que formaram o que entendemos por Império. Seus participantes agiam dentro de registros reconhecidos pela própria hierarquia funcional do Império, e era através dela que as relações eram possíveis. Por isso, por exemplo, um procurador do Cabildo podia apresentar formalmente queixas ao Conselho e, informalmente, pressionar e obter resultados em Madri.

As redes de interesses e compromissos permeavam toda a América, confluindo inclusive para a portuguesa, atravessando o Oceano Atlântico e atingindo até mesmo os membros da Coroa na península. Vista desta forma, a corrupção parece corromper qualquer tentativa de centralização do poder nas mãos do monarca, tornando difícil a manutenção de um Império fadado ao fracasso. Entretanto, como nos diz Lynch, o Império espanhol constituiu-se através de um rei e de seus Conselhos em Madri, e de toda uma burocracia na América. Se por um lado as ordens régias sofriam modificações, sendo readaptadas a uma realidade americana, a autoridade do rei não era questionada. Denúncias e pedidos eram feitos ao monarca, assim como as decisões de ocupação ou venda de cargos nas Américas cabia unicamente a ele e o seu Conselho. É nesta tênue linha entre o formal e o informal que o Império espanhol deve ser entendido. Ele construiu-se e manteve-se através de acordos, de negociações, de barganhas, tanto na política institucional como econômica. Por isso me parece importante a opinião de Elliott de que muitas vezes as disputas geradas no Império devido à interposição e sobreposição de poderes serviu para a Coroa, quando possível, tomar decisões e governar.

Assim, se o conceito de “consenso” nos persuade a não enxergar os conflitos nas formações das redes de poder, talvez o conceito de “negociação” possa ter um uso mais apropriado.

A NEGOCIAÇÃO COMO POSSIBILIDADE DE ESTUDO: AS RELAÇÕES CENTRO E PERIFERIAS

Se o consenso pode ser alcançado através da negociação, isto não significa necessariamente a ausência de disputas. O consenso não é absoluto, sendo constantemente renegociado e reelaborado ao longo dos interesses inerentes à sua existência.

John H. Elliott está de acordo que a maioria dos Estados do Antigo Regime foi constituída por monarquias compósitas. Isto é, grande parte da Europa era composta por monarquias formadas por uma miríade de territórios que coexistiam uns com os outros representados por um rei, mas sem deixarem de manter sua autonomia, costumes e direitos¹³.

Os contemporâneos afirmavam que a “contiguidade” e a “conformidade” eram os principais requisitos para a existência de um Estado forte e duradouro. Para eles, quando os territórios eram vizinhos e tinham semelhanças na língua, costumes e em suas instituições políticas, tornava-se mais fácil estabelecer a união.

Por sua vez, para o jurista espanhol do Conselho das Índias, Juan de Solórzano Pereira, existiam duas possibilidades para aquisição de novos territórios: através da *accessory union* ou pela *aeque principaler*. Aquela foi típica das colônias espanholas, em que os colonos estavam diretamente submetidos e incorporados judicialmente

¹³ ELLIOT. A Europe of Composite Monarchies. *Past and Present*, Oxford University, v. 1, n. 137, 1992, p. 48-71.

à Coroa de Castela. Entretanto, o exercício do *aeque principaler* compunha-se de forma mais delicada: após a união, cada reino deveria ser tratado como uma entidade distinta, devendo-se preservar seus privilégios locais.

Solórzano dizia que esses reinos deviam ser guiados e governados como se seu monarca, que os mantém unidos, fosse o rei de cada um deles. No caso do Estado espanhol, a união *aeque principaler* se adequava para os casos de Portugal, Valência, Aragão, Catalunha, Sicília, Nápoles e aos Países Baixos. Estas províncias e reinos exigiam que o rei de Castela respeitasse as identidades locais e *status*.

Como afirma Xavier Gil Pujol,

*(...) o que as monarquias do século XVII pretendiam não era tanto a centralização, mas o fortalecimento das suas dinastias, a imposição do princípio da autoridade sobre seus súditos considerados pouco obedientes e pouco cumpridores das suas obrigações, especialmente em matéria fiscal e na reputação na cena internacional, reputação essa considerada impossível sem um exército vitorioso e temível.*¹⁴

O centro criou formas de intervenção na sociedade através de uma nova disciplina social, política e econômica. O curioso, entretanto, é que estas intervenções foram muitas vezes pedidas pelas próprias autoridades locais. A Coroa era legitimada como poder arbitral superior e responsável pela resolução dos conflitos locais. Inserido neste espaço de poder sustentado pela própria relação do centro e as periferias, o rei tomava proveito para o bem governar.

Não se pode concluir, com isso, que o monarca poderia manter a todo instante um controle absoluto de seus domínios. As relações entre centro e periferias eram delicadas e mutáveis, sendo o resultado da difícil combinação de interesses. Baseado em Elliott, Pujol afirma que o domínio espanhol deve ser compreendido como participativo ao invés de absolutista e, ainda menos, centralizador. Afirmção que também muito se aproxima ao conceito de “Estado de Consenso” elaborado por John Lynch.

Para o caso das colônias americanas, a união pelo *aeque principaler* certamente não pode ser utilizada para se explicar as relações políticas e sociais entre centro e periferias. Isto porque a América colonial não possuía privilégios, um *status* político e econômico ou mesmo um “grupo oligárquico” antecedente à conquista. Além disso, o poder do Estado foi muito maior nas Índias devido à concentração do poder eclesiástico nas mãos de Castela através do *patronato* real. Nas primeiras décadas da conquista as tentativas dos *encomenderos* em transformar suas terras em feudos, semelhantes ao Velho Mundo, foram podadas pela Coroa. Dificilmente se concedeu até início do século XVII títulos nobiliárquicos aos *criollos*, e em 1575 a Coroa chegou a retirar dos *encomenderos* privilégios honoríficos de *hidalguía*. Foram poucos os conquistadores que conseguiram pertencer às ordens militares de Santiago, de Calatrava ou de Alcántera.

Se o exercício da *aeque principaler* não pode ser entendido para o caso das Índias espanholas, certamente um “estado de consenso” se estabeleceu de forma semelhante

¹⁴ PUJOL, Xavier Gil. Centralismo e localismo? Sobre as relações políticas e culturais entre capital e territórios nas monarquias européias dos séculos XVI e XVII. *Penélope*, Lisboa, n. 6, 1991, p. 124.

ao que ocorria na península. Apesar dos privilégios de uma elite *criolla* ser possível através de outros mecanismos, esta mesma elite se sentiu parte do Império espanhol e teve a capacidade de negociar com o governo central. Certamente estas relações foram distintas daquelas mantidas pelas províncias espanholas. A América era uma conquista, uma colônia dependente politicamente de seu centro, não possuindo uma tradição ou fortes instituições para dialogar com Madri. Mas como nos diz Lynch, a noção de pacto deve ser reinterpretada. As possessões espanholas na América (assim como as portuguesas e inglesas) tiveram a capacidade de barganhar e de se impor através de outros meios. Apenas assim podemos entender os motivos que levaram ataques aos vice-reis e as contínuas expressões de descontentamento com a política central, assim como a importância dos Cabildos enviarem continuamente representantes ao Conselho das Índias. Com isso, a noção de descentralização também merece uma outra interpretação e pode ser entendida como um exercício de governar, frágil e elástico, mas resistente o suficiente para manter uma ordem a partir de seu centro.

Para Jack Greene a autoridade não fluiu do centro para as periferias, mas foi construída por uma série de negociações, de barganhas promovidas tanto de um lado como do outro. Estas práticas envolveram o exercício da força de um centro, mas que também permitiram o uso da autoridade nas margens do Império. A força centrífuga das periferias não foi depreciável e ocorreu principalmente através de uma “criolização” dos cargos régios e o direito dos colonos se sentirem consultados antes da promulgação das ordens do centro. Nesta delicada relação, a Coroa espanhola foi obrigada a agir com o mesmo cuidado que mantinha com seus nobres espanhóis na península¹⁵.

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. Assim, por mais auto-suficientes que as colônias fossem elas não podiam e nem estavam fechadas em si mesmas. 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 externas¹⁶.

O “império da lei” que emergiu ao longo do Antigo Regime através das práticas administrativas dos Estados 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

¹⁵ GREENE, Jack. Negotiated authorities: the problem of governance in the extended politics of the Early Modern Atlantic World. In: _____, *Negotiated Authorities. Essays in Colonial Political and Constitutional History*. Charlottesville and London: University Press of Virginia, 1994.

¹⁶ GREENE, Jack. 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.

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.

Tamar Herzog, em seu estudo sobre a administração da justiça de Quito nos séculos XVII e XVIII, mostra como a readaptação e o reuso de um espaço de poder oficial também foi possível na América¹⁷. Sem que isso signifique necessariamente ineficiência dos funcionários reais, Herzog estuda como o funcionamento de um aparato burocrático dependia diretamente de um grupo de agentes locais. Os burocratas superiores da justiça acabaram sendo “reféns” de personagens subalternos que gozavam de uma posição central na sociedade, mas pouco admitida pelo discurso oficial. Neste emaranhado de relações, em que os subalternos passaram a ter uma importância tão grande ou até maior que a de seus juizes, a própria concepção do que era profissional e leigo ganharam novos significados. O controle sobre as fontes de informações e sobre pessoas e meios materiais produziu uma dependência dos superiores aos subalternos, possibilitando a estes obter uma influência e poder dentro da instituição.

Tendo a liberdade para levantar, escrever, sistematizar, apresentar e interpretar os casos para os juizes, os subalternos agiam em um importante espaço de poder capaz de absolver amigos ou castigar desafetos. Como se não bastasse, os arquivos judiciais e administrativos ficavam sob responsabilidade dos escrivães. Apesar destes arquivos fazerem parte do patrimônio público, acabaram sendo “patrimonializados” pelos funcionários subalternos. Até mesmo quem desejasse comprar algum cargo régio nas audiências deveria antes se certificar com quem estavam os papéis e, então, adquiri-los através de uma compra em separado. A conversão dos arquivos públicos em mercadoria em Quito foi possível pela própria importância que ganharam com a burocracia: pagava-se pelas cópias simples ou autorizadas, assim como as partes interessadas deveriam se dirigir ao escrivão “guardião” para poder abrir ou dar continuidade a processos judiciais. Resumindo, nos diz Herzog, pode-se dizer que quem possuía os autos era como um dono informal dos negócios incluídos neles.

O caso das práticas da formalidade e da informalidade na administração judicial de Quito nos permite perceber a intrínseca e conturbada relação entre centro e periferia. A aparente contradição de castigos efetuados a subalternos por falhas nos processos repousa no fato que não se poderia responsabilizá-los diretamente pela má administração. Afinal, esta era responsabilidade dos *oidores* e do fiscal das audiências. Talvez por isso, nos diz Herzog, nunca foi debatido seriamente na documentação até então encontrada os verdadeiros responsáveis pelo bom desenvolvimento de um processo judicial. Justificar a culpa remetendo à excessiva responsabilidade dos subalternos na administração judicial significava contradizer a hierarquia funcional da burocracia na América.

¹⁷ HERZOG, Tamar. '¡Viva el rey, muera el mal gobierno!' y la administración de justicia quiteña, siglos XVII y XVIII. In: BELLINGERI, Marco (coord.). *Dinámicas de Antiguo Régimen y Orden Constitucional: Representación, justicia y administración en Iberoamérica. Siglos XVIII-XIX*. Torino: Otto, 2000.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pacto, apesar de ser imposto às periferias do Império no começo da conquista, se mostrou maleável. A possibilidade de negociação entre centro e periferias permitiu isso. Por sua vez, a possibilidade de negociação mostra a existência de interesses e, portanto, de conflitos, disputas e o uso da força. A existência de laços de interesses que permeavam todo o Império não significou necessariamente descentralização, entendida aqui como enfraquecimento do poder central. A existência de um “estado de consenso” ou “estado colonial” não significou perda de poder, mas uma diluição tida como necessária para a manutenção das próprias redes de poder. São estas redes que formaram o que entendemos como Império; foi a existência de disputas e as possibilidades de negociação que permitiram a sua existência e manutenção ao longo do século XVII, por mais precária que possa nos parecer. Foi justamente a falta de compreensão das práticas da informalidade do Império espanhol no Antigo Regime que levaram muitos historiadores a encontrarem na corrupção da burocracia e sua aparente “ineficiência” os grandes determinantes para a independência das colônias hispano-americanas no século XIX.

RESUMO

Na arquitetura de poderes que emergiram no Antigo Regime, quais foram as relações que se estabeleceram entre o centro e suas periferias? A conquista das Índias Ocidentais criou novos capitais simbólicos, novas formas de legitimação de poder, mas também espaços de disputa. A dinâmica do Império espanhol criou dispositivos que concretizaram a emergência de uma capital e a sua importância como centro das decisões políticas e administrativas. Mas se este centro possuiu importantes dispositivos de intervenção sobre as margens, esta também se manteve entrelaçada à arquitetura de poderes. Neste intrincado jogo que ora se perdiam, ora se ganhavam vantagens e privilégios, as redes imperiais puderam gerar e manter uma ordem, uma hierarquia de valores em que o monarca foi sua figura principal. Meu objetivo neste artigo é apresentar uma leitura sobre a constituição política e administrativa da América espanhola nos séculos XVI e XVII. Para isso, conceitos como “centro e periferias” e “autoridades negociadas” tornam-se imprescindíveis para a compreensão de um mundo cuja dinâmica está além da dicotomia entre “metrópole” e “colônia”.

Palavras Chave: América Hispânica; Administração Colonial; Autoridades Negociadas.

ABSTRACT

Which were the relationships established between the center and its peripheries during the Ancient Regime? The America's conquest created a new symbolic capital, new forms of power, but also areas of conflicts. The Spanish Empire dynamics formed a capital like a center of political and administrative decisions. But if the center interfered on its margins, it also remained interwoven with the power's frames. In this intricate conflict with gains and losses, imperial networks could generate and maintain the administrative order, a hierarchy of values in which the monarch was the main figure. The aim of this paper is to argue a view of the political and administrative establishment of Spanish America in the sixteenth and seventeenth centuries. For this, concepts like “center and periphery” and “negotiated authorities” are important to understand the dynamic of a world which is beyond the dichotomy between concepts of “metropolitan” and “colony”.

Keywords: Spanish America; Colonial Administration; Negotiated Authorities.