

Centralização Política e Estado na Recente Historiografia sobre o Portugal do Antigo Regime

Pedro Cardim

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.

INTRODUÇÃO

Não há dúvida que, nos últimos anos, houve avanços importantes no conhecimento do processo político do Antigo Regime. Porém, a leitura do considerável número de livros e de artigos recentemente surgidos gera alguma perplexidade, pois esses trabalhos transmitem visões bastante dissonantes acerca do papel desempenhado pela entidade «Estado» no universo político anterior às revoluções liberais. Embora correndo o risco de apresentar uma imagem excessivamente dicotómica dessa historiografia, podemos dizer que, no seu seio, existe uma divergência de fundo: de um lado encontram-se aqueles que encaram o Estado como uma personagem fortemente actuante na vida política portuguesa; outros, em contrapartida, desmentem a presença da entidade estatal, propondo, em alternativa, uma visão muito mais descentrada das relações de poder, insistindo na vitalidade política da igreja, da nobreza e dos demais corpos sociais, e negando ao «Estado Moderno» o protagonismo do governo e da vida social do período anterior a 1832-35, anos em que teve início a implementação *de facto* das reformas liberais¹.

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 os trabalhos relacionaram 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 portuguesa. Aos poucos o Estado Moderno anulou a capacidade política dos corpos sociais, levando a cabo uma sistemática e contínua apropriação monopolizadora do poder político e das suas manifestações no plano legislativo, jurisdicional e judicial, assim como de prerrogativas como a tributação e o uso da violência legítima. Retratado como uma consistente

1 Esta divergência subsiste nas mais recentes obras de síntese dedicadas ao processo político deste período. Cfr. J. Romero de Magalhães (coord.), *No Alvorecer da Modernidade (1480-1620)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993; A.M. Hespanha (coord.), *O Antigo Regime (1620-1807)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993; João A. Dias (coord.), *Portugal. Do Renascimento à Crise Dinástica*, Lisboa, Presença, 1998.

e linear acumulação de forças por parte de um poder centralizado, tal processo culminou na instituição jurídica da entidade «Estado», situada fora e acima do corpo social, ao abrigo das vicissitudes e da instabilidade que são próprias da vida política.

A esta perspectiva tem sido contraposta, ao longo das duas últimas décadas, uma imagem substancialmente diferente, e que tem como aspecto mais saliente a negação da presença do Estado na política portuguesa anterior às revoluções liberais de Oitocentos. Assim, esses trabalhos apresentam um panorama bem diferente daquele que enunciámos nas primeiras linhas deste artigo: antes de mais, demonstram que as tendências centralizadoras sempre coexistiram com outras forças, igualmente fortes, que apontavam no sentido da descentralização política e da manutenção da pluralidade de pólos de poder. Depois, revelam que o processo de centralização percorreu um caminho descontínuo, com muitos avanços mas também com inúmeros recuos, tendo sido levado a cabo por personagens, por forças ou por grupos sociais que, em geral, tiveram pouca consciência do alcance dos seus actos. Tais trabalhos sublinham que, em muitos casos, essas forças centralizadoras capitularam ante as ancestrais formas de auto-organização social e perante os interesses corporativos desde há muito estabelecidos. Por fim, nessa linha historiográfica constata-se que, até ao final do século XVIII, tanto em termos doutrinários como ao nível da prática política e dos seus intervenientes, a entidade «Estado» esteve virtualmente ausente².

Encontramo-nos, assim, perante duas visões substancialmente distintas do mundo político português do Antigo Regime. Mas qual é, afinal, o significado desta dissonância? Será que se trata, apenas, de uma questão de vocabulário, ou estamos realmente a lidar com olhares historiográficos radicalmente diferentes e inconciliáveis?

A estas e a outras interrogações procurará dar resposta este artigo, ao longo do qual dedicamos uma atenção especial a uma questão importante e que continua, em parte, por esclarecer: a relação entre a centralização régia do poder e a génese do Estado.

A alguns poderão surpreender estas dúvidas acerca de um tema com tanta tradição historiográfica, e a pretexto do qual foram mobilizados

2 A.M. Hespanha, «Pré-compréhension et savoir historique. La crise du modèle étatique et les nouveaux contours de l'histoire du pouvoir», *Rättshistoriska Studier*, XIX (1993) pp. 49-67. Pedro Cardim, «Politics and Power Relations in Portugal (Sixteenth-Eighteenth Centuries)», *Parliaments, Estates and Representation*, vol. 13, n. 2 (December 1993) pp. 95-108.

meios de investigação avultados, não só em Portugal mas também em outros pontos da Europa, de que um dos exemplos mais recentes é o grande projecto internacional intitulado «La Genèse de l'État Moderne», coordenado por Jean-Philippe Genet e promovido pelo francês Centre National de la Recherche Scientifique, juntamente com a European Science Foundation³. Desenvolvido ao longo de mais de dez anos e integrando investigadores de vários pontos da Europa, o certo é que esse empreendimento científico acabou por se saldar num relativo fracasso, e, apesar do esforço despendido muitos problemas continuam por esclarecer, não tendo sido proporcionada nenhuma visão profundamente consensual acerca do tema.

A questão, continua, portanto, em aberto, pelo que merece a pena reflectir acerca deste tema tão complexo quanto fascinante. Com a certeza porém, de que o potencial explicativo das diversas teses em presença só pode ser avaliado se não reduzirmos a dinâmica política a um movimento no sentido do «aperfeiçoamento» progressivo e linear dos aparelhos de dominação. Desde logo porque o estudo do processo político das sociedades passadas não se esgota na teleológica procura dos «antecedentes» do Estado Moderno ou na identificação dos factores de modernização da prática de governo. Importa não esquecer, por outro lado, que o universo político anterior ao século XIX assentava numa matriz cultural muito diferente da actual, remetendo para valores e realidades muito diversas da política dos nossos dias.

INTEGRAÇÃO POLÍTICA E CENTRALIZAÇÃO GOVERNATIVA

Habitualmente associado ao longo período compreendido entre o século XVI e o XVIII, o maior protagonismo político da realeza manifestou-se, sobretudo, em duas áreas: em primeiro lugar, na concentração das faculdades decisórias na pessoa do monarca e do grupo dirigente que o rodeava; depois, no alargamento da esfera de intervenção do poder régio. É a esta ânsia de protagonismo que iremos dedicar as páginas que se seguem.

³ Para uma visão panorâmica sobre este projecto, cfr. Jean-Philippe Genet, «La Genèse de l'État Moderne. Les enjeux d'un programme de recherche», *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 118 (juin 1997) pp. 3-18. A bibliografia internacional acerca do tema do Estado e da sua História é verdadeiramente esmagadora, como se pode ver no artigo de G. Petralia, «'Stato' e 'moderno' in Italia e nel Rinascimento», *Storica*, 8 (1997) pp. 7-48.

Um dos primeiros indícios desse alargamento da esfera de decisão do monarca foi a fixação da residência do rei e a congregação, em seu torno, de um grupo dirigente dotado de uma identidade cada vez mais vincada. Lisboa afirmou-se como a «cabeça do reino», passando a contar com a presença da corte régia e com as instituições que centralizaram o despacho de assuntos governativos, como foi o caso do tribunal do Desembargo do Paço, da Casa da Suplicação e da Mesa da Consciência e das Ordens. Convertida no local de residência permanente do monarca, à cidade capital não tardaram a acorrer os principais personagens da cena política, e entre o rei e esse grupo que se aglomerou em seu torno desenvolveu-se um peculiar sistema de relações. De facto, a pessoa régia e a elite dirigente – composta maioritariamente por membros da nobreza, eclesiástica e leiga – estabeleceram vínculos de interdependência e de complementaridade: o monarca cada vez mais contou com o serviço desses homens, nomeando-os para os principais postos do seu dispositivo governativo e administrativo; quanto aos membros desse grupo dirigente, esperavam que a realeza os recompensasse devidamente pelos serviços prestados. Tais laços de colaboração geraram uma mais forte integração política dos diversos grupos sociais, doravante orquestrados por um rei que contava com a elite eclesiástica e aristocrática para o desempenho de certas tarefas, concedendo-lhes, como contrapartida, uma considerável influência nas decisões governativas, quer ao nível central quer local. Como assinalou Nuno Gonçalo Monteiro, teve lugar uma espécie de «pacto de regime» entre o rei e as elites que o cercavam, gerando-se uma cultura de serviço mantida à custa dos bens da Coroa, redistribuídos pelo monarca⁴.

Para além de ter fortalecido a coesão do grupo dirigente, este sistema de remuneração de serviços funcionou, também, como o principal suporte do regime político. A esse respeito, é inegável que o empreendimento imperial desempenhou um papel fundamental, pois proporcionou ao monarca os recursos materiais de que tanto carecia para manter esse sistema; o mesmo se pode dizer dos bens das ordens militares, pois com a sua passagem para a administração da Coroa, o rei passou a gozar de uma muito maior disponibilidade material para criar um grupo dirigente e para conquistar a sua fidelidade, a qual foi mantida através da regular

4 Nuno G. Monteiro, *A Casa e o Património dos Grandes Portugueses (1750-1832)*, Lisboa, dissertação de doutoramento, Universidade Nova de Lisboa, 1995 (inédito), pp. 544 segs.

concessão de mercês⁵ e, também, de um número considerável de postos com preeminência social, sendo alguns deles bastante bem remunerados – como era o caso de certos governos coloniais e cargos em embaixadas⁶. Este equilíbrio de poderes revelou-se benéfico para a nobreza, para quem os ganhos decorrentes do serviço do rei eram cada vez mais indispensáveis, numa altura em que se registava uma acentuada quebra do rendimento dos bens fundiários que estavam sob a alçada senhorial.

É interessante notar que este regime de relações não impediu a monarquia de exteriorizar o seu desejo de protagonismo. Com efeito, ao mesmo tempo que aprofundava a sua complementaridade com a elite dirigente, a Coroa procurou centralizar funções de governo e, em certos casos, estender a sua esfera jurisdicional e o seu espaço de intervenção. Para tal alargamento foi decisiva a consolidação daquela que era a uma das mais fundamentais fontes de poder, tanto ao nível material como simbólico: o domínio senhorial do rei. Com efeito, em meados de Seiscentos instituiu-se, em termos jurídicos, a noção de inalienabilidade do domínio régio, e as terras vinculadas ao monarca e aos principais membros da sua família ficaram imunes às oscilações da dinâmica social, escapando à instabilidade que é própria do conceito terreno de posse⁷.

Mas seria abusivo retratar o reforço da realeza como um processo linear, ruidoso e triunfalista; pelo contrário, fez-se sempre com muitas cautelas, sem grande articulação e através de decisões cujo alcance, na maior parte dos casos, foi pouco visível no tempo em que tiveram lugar. O paulatino crescimento do oficialato régio é bem ilustrativo do que acabámos de afirmar: recrutado nas faculdades de direito civil e de direito canónico de Coimbra, e integrado em tribunais sediados em Lisboa e no Porto, um número crescente de oficiais desempenhou funções cada vez mais especializadas de despacho governativo e administrativo⁸. Aos poucos foi também criada uma rede periférica de oficiais régios, a qual, por cobrir uma parte considerável do território, tornou mais intensa a comunicação entre o centro governativo e as periferias. Pelo mesmo período, a Coroa

5 A.M. Hespanha, «La Economía de la Gracia» in *La Gracia del Derecho. Economía de la Cultura en la Edad Moderna*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 151-176.

6 Mafalda Soares da Cunha e Nuno Monteiro, «Vice-Reis, governadores e conselheiros do Estado da Índia (1505-1834). Recrutamento e caracterização social», *Penélope. Fazer e Desfazer a História*, 15 (1995) pp. 91-120.

7 Maria Paula Lourenço, *A Casa e o Estado do Infanteado, 1654-1706*, Lisboa, JNICT, 1995.

8 A.M. Hespanha, *As vésperas do Leviathan. Instituições e poder político, Portugal – séc. XVII*, Coimbra, Almedina, 1994; e A. Carvalho Homem, *O Desembargo Régio: 1320-1433*, Porto, I.N.I.C., 1990.

procurou conferir uma maior preeminência às suas leis, tentando colocá-las acima das normas produzidas pelas entidades detentoras de poderes jurisdicionais, e procurando vigiar o efectivo cumprimento das suas directivas. Os principais símbolos deste afã legislativo foram, sem dúvida, as *Ordenações Manuelinas* (1514) e, um século mais tarde, as *Ordenações Filipinas* (1603), e este esforço foi acompanhado por legislação que estabelecia, de um modo mais preciso, não só as relações entre os diversos níveis da administração mas também a remuneração dos serviços prestados, vislumbrando-se uma certa tendência para a racionalização das relações entre o monarca e os seus servidores. Contudo, e como referimos atrás, antes de 1750 nenhuma destas iniciativas gerou grandes convulsões sociais, o que pode ser um indício de que o seu impacto foi muito reduzido. Em Portugal foram raras as contestações maciças contra o poder régio, e os conflitos então registados foram gerados por tensões bem mais conjunturais, como foi o caso do lançamento de novos tributos ou a pontual opressão exercida por caciques locais.

Contudo, há que reconhecer que houve duas áreas onde o afã centralizador da Coroa gerou tensões mais graves: em primeiro lugar, no próprio universo do oficialato, ao procurar limitar a sua patrimonialização e convertê-lo num corpo politicamente mais controlável. Em certos casos, houve mesmo um esforço no sentido da des-patrimonialização, e a Coroa esboçou várias tentativas para dissociar o oficial do seu ofício, passando este último a ser detido pelo comitente, ou seja, pelo rei⁹. Porém, este processo gerou muita oposição e só ficou concluído no final do século XVIII, altura em que a Coroa extraiu, por fim, a teoria da competência do âmbito do direito privado¹⁰.

Em segundo lugar, a Coroa tentou restringir o número daqueles que participavam no processo decisório ao nível dos órgãos centrais de governo. De facto, desde finais do século XVI foram ensaiadas formas mais agilizadas de decisão, com destaque para as juntas *ad hoc* de carácter comissarial que promoviam o recato e o secretismo na tomada das decisões politicamente mais sensíveis¹¹. Como seria de esperar, estas

9 Jean-Frédéric Schaub, *La vice-royauté espagnole au Portugal au temps du comte-duc d'Olivares (1621-1640). Le conflit de juridiction comme exercice de la politique*, Paris, dissertação de doutoramento, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1995 (inérito).

10 Jean-Frédéric Schaub, «Le Temps de l'État: vers un nouveau régime historiographique de l'Ancien Régime Français», *Quaderni Fiorentini*, 25 (1996) pp. 153 segs.

11 Angela B. Xavier, «El Rei aonde póde, & não aonde quer». *Razões da Política no Portugal Seiscentista*, Lisboa, Colibri, 1998.

medidas afectaram interesses corporativos há muito estabelecidos, e enfrentaram uma enorme resistência e até oposição aberta contra aquilo que foi apelidado de «novidades», como foi o caso das «secretarias de estado», surgidas na primeira metade do século XVIII.

A par destes desenvolvimentos, a administração régia, depois de se converter num dispositivo permanente e estável, reforçou, aos poucos, a sua implantação territorial. Tal “territorialização” do poder régio manifestou-se, também, no empenho por conhecer o território e a população portuguesa, através de corografias, de censos e de estudos cartográficos promovidos pela Coroa. Já no século de Setecentos, e a par do aprofundamento da noção de fronteira, o desenho de certas circunscrições administrativas foi sendo alterado por um poder central desejoso de conferir à gestão do reino uma maior eficácia e rapidez. Promovendo a uniformidade jurisdicional e a continuidade do espaço, alguns ministros régios actuavam já em nome de valores como a funcionalidade e a assiduidade de contactos entre centro e periferias¹².

O reforço da implantação territorial da monarquia passou, ainda, pela tentativa de criação de uma estrutura militar exclusiva do poder régio, pelo estabelecimento de uma carreira e de uma hierarquia castrense, e pela implementação de províncias militares. Embora muito lentamente, a Coroa foi suprimindo os pólos de poder militar que eram detidos pelos poderes concorrentes, caminhando, gradualmente, para a conversão do poderio bélico numa prerrogativa exclusiva da monarquia. Ainda a respeito do mundo castrense do século XVIII, cumpre mencionar o contributo dos engenheiros militares: graças à sua formação técnica, estes oficiais foram os principais divulgadores de uma visão mais racionalizada do território, concebendo-o como um objecto manipulável e passível de ser moldado de forma a tornar mais eficaz a intervenção da autoridade para quem trabalhavam, ou seja, o rei¹³. E de facto, a sensibilidade setecentista encarou o engenheiro como aquele que impunha a ordem a um território carente da intervenção remediadora do monarca e da sua equipa governativa, uma imagem que se encontra necessariamente associada à emergência de um exercício mais «técnico» da política.

12 Ana Cristina N. Silva, *O modelo espacial do Estado Moderno. Projectos portugueses de reorganização territorial nos finais do Antigo Regime*, Lisboa, dissertação de mestrado, Universidade de Lisboa, 1996 (inédito), pp. 30 segs.

13 Maria de Lurdes Rodrigues, *Os engenheiros na sociedade portuguesa. Profissionalização e protagonismo*, Lisboa, dissertação de doutoramento, ISCTE, 1996 (inédito).

No final do século XVIII, esta maior implantação territorial do poder régio coincidiu com o alargamento da competência governativa da Coroa, a qual procurou estender a sua acção até áreas que desde há muito estavam confiadas aos corpos sociais¹⁴. De facto, depois dos longos séculos em que a intervenção do rei praticamente se cingiu a decisões circunstanciais e sem grande impacto no conjunto do reino, aos poucos começaram a surgir iniciativas de fomento económico, de desenvolvimento manufactureiro, de promoção de algumas culturas agrícolas e, ainda, de protecção de bens manufacturados portugueses, ao mesmo tempo que se assistiu ao moroso desmontar das armaduras corporativas e dos mecanismos de auto-governo em que assentava, desde tempos ancestrais, a vida económica das comunidades¹⁵. Este processo iria culminar na implementação de uma actividade económica voltada para a acumulação lucrativa, e também no estabelecimento da livre circulação das mercadorias num mercado homogéneo. Porém, tal só veio a acontecer, *de facto*, em pleno século de Oitocentos, momento em que foram definitivamente abolidos os direitos e os privilégios que, desde tempos ancestrais, impediam o pleno desenvolvimento de um mercado nacional integrado.

O mesmo tipo de entraves foram sentidos a propósito dos impostos: desde meados do século XVII que a monarquia procurava implementar uma visão de conjunto da fiscalidade, introduzindo, aos poucos, uma tributação mais uniforme em termos sociais e territoriais¹⁶. Este trabalho passou, em certos momentos, pelo projecto de criar províncias administrativas especificamente ligadas ao fisco, assim como pelo esforço para conferir aos tributos régios uma preeminência superior às fiscalidades senhoriais. No entanto, todas essas medidas foram aplicadas com extrema lentidão, pois as intenções régias quase sempre chocaram com uma pesada teia de privilégios e de particularismos fiscais.

Por fim, e ainda no quadro dessa mesma tendência de integração centralizadora, sob a alçada da realeza desenvolveu-se uma diplomacia

14 Daniela Frigo, «"Disciplina Rei Familiar": A Economia como modelo administrativo de *Ancien Régime*», *Penélope. Fazer e desfazer a história*, 6 (1991) pp. 58 segs.

15 Jorge Pedreira, *Estrutura Industrial e Mercado Colonial. Portugal e Brasil (1780-1830)*, Lisboa, Difel, 1994; cfr. Nuno Luís Madureira, «A "sociedade civil" do Estado. Instituições e grupos de interesses em Portugal (1750-1847)», *Análise Social*, vol. XXXII (142) pp. 603-624.

16 J. I. Fortea Pérez, «Reino y cortes: el servicio de Millones y la reestructuración del espacio fiscal en la Corona de Castilla (1601-1621)» in J. I. Fortea Pérez e C. Cremades Griñan (eds.), *Política y Hacienda en el Antiguo Régimen*, Murcia, Universidad de Murcia, 1992, vol. I, pp. 53-82.

que, num primeiro momento, começou por defender os interesses da dinastia reinante em Portugal, mas que, aos poucos, foi incorporando, como linha de actuação, uma visão mais «territorial» de Portugal e dos interesses das pessoas que habitavam esse espaço político, subalternizando a actividade diplomática ligada a interesses “particulares” de certos corpos sociais, como era o caso dos eclesiásticos e dos seus representantes junto da Santa Sé.

Como não podia deixar de ser, estas transformações não deixaram de ser acompanhadas por mudanças no plano cultural. Na sequência da fixação da corte e da sua afirmação governativa, a residência régia converteu-se no principal foco de produção cultural, e as cerimónias aí promovidas exaltaram os membros da família real, a sua história e as suas virtudes¹⁷. A monarquia incrementou o estatuto das festividades realizadas no palácio real, a fim de suplantar, em magnificência, as cerimónias promovidas pelos demais grupos sociais, ao mesmo tempo que os gestos e os rituais que evocavam a vitalidade política dos poderes concorrentes foram sendo suprimidos das festas organizadas pela Casa Real¹⁸. Semelhante efervescência cultural em torno da residência régia propiciou, sem dúvida, um aprofundamento da identidade cultural portuguesa e a difusão de um sentimento de pertença a uma comunidade política encabeçada pelos reis lusitanos. A esse respeito, a identidade acabou mesmo por ser vincada tanto pelo mecenato dos reis de Avis¹⁹ como pelo da dinastia de Bragança: é a partir o século XV que a literatura em português dá os primeiros passos, um idioma que passou a marcar um presença constante nas principais cerimónias da monarquia. Também sob o impulso da corte teve início a sistematização gramatical e o ensino da língua e da escrita em português²⁰, e pela mesma altura apareceram as primeiras crónicas e histórias do território e da dinastia régia, nas quais se estabelece a grelha dos principais mitos do passado português – com destaque para o messianismo, o mito de Ourique e a visão providencialista dos

17 Diogo R. Curto, *A Cultura Política em Portugal (1578-1642). Comportamentos, ritos e negócios*, Lisboa, dissertação de doutoramento, Universidade Nova de Lisboa, 1994 (inédito) pp. 205 segs.

18 Ângela B. Xavier, Pedro Cardim e F. Bouza Álvarez, *Festas que se fizeram pelo casamento de D. Afonso VI*, Lisboa, Quetzal, 1996.

19 João G. Monteiro, «Orientações da cultura da corte na 1ª metade do século XV (a literatura dos Príncipes de Avis)», *Vértice*, s. 2, n.º 5 (Agosto 1988) pp. 89-103.

20 P. Cardim, «La presencia de la escritura (siglos XVI-XVII)», *Indagación* (revista da Universidade de Alcalá de Henares) (no prelo).

portugueses –, e se investiga o que caracterizava essa população tanto ao nível da língua como da religião, do território que habitava e da memória que partilhava²¹. No fundo, estava em curso a organização da memória que era comum áqueles que se encontravam sob a alçada dos reis portugueses²². As viagens marítimas, bem como a subsequente construção do império português, aprofundaram esse sentimento de pertença a uma comunidade política conduzida pelo rei de Portugal, ao mesmo tempo que acentuaram a noção de estrangeiro e até os sentimentos xenófobos. Importa não esquecer, no entanto, que toda esta protecção que os reis portugueses dispensaram à cultura era em grande parte motivada pela forte presença castelhana, a qual foi por muitos encarada como uma ameaça. É que a identidade portuguesa foi construída no seio de uma população ainda maioritariamente bilingue – até ao século XVIII os lisboetas falavam e escreviam tanto em português como em castelhano – e num espaço cultural muito pouco integrado e onde o público leitor era muito reduzido.

Talvez por isso, já no século XVIII, e sob a inspiração dos valores do «iluminismo», a intervenção régia nas artes e nas letras assumiu uma dimensão mais concertada, prefigurando aquilo a que hoje chamaríamos de «política cultural». Assistiu-se, então, a uma acção mais sistemática – materializada em instituições como a Real Mesa Censória e as academias reais –, sinal de que o crescimento do mundo das artes estava a ser acompanhado por uma vigilância e por um enquadramento cada vez mais apertados²³. Esse acrescido controle do espaço cultural passou, também, pela homogeneização dos costumes, de que uma das medidas mais marcantes foi a assimilação de minorias religiosas e étnicas – judeus e mouros –, acompanhada pela repressão das condutas que, à luz da moral vigente, eram consideradas como desviantes e ameaçadoras para a ordem social²⁴.

21 José Manuel Sobral, «Nações e nacionalismo – algumas teorias recentes sobre a sua génese e persistência na Europa (ocidental) e o caso português», *Inforgco*, 11 (Dez. 1996) pp. 13-42.

22 Francisco Bethencourt, «A sociogénese do sentimento nacional» in D. R. Curto e F. Bethencourt (orgs.), *A Memória da Nação*, Lisboa, Sá da Costa, 1991, pp. 473-503. Jeremy Lawrance, «Memory and invention in fifteenth-century Iberian historiography» in P. Cardim (coord.), *A História. Entre memória e invenção*, Lisboa, Publicações Europa-América, 1998.

23 Alexandre Lousada, *Espaços de sociabilidade em Lisboa, finais do século XVIII a 1834*, Lisboa, dissertação de doutoramento, Universidade de Lisboa, 1995 (inédito). Áurea Adão, *Estado Absoluto e ensino das primeiras letras: as escolas régias (1772-1794)*, Lisboa, F. Calouste Gulbenkian, 1996.

24 F. Bethencourt, *História das inquisições: Portugal, Espanha e Itália*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996.

Acabámos de enumerar, de forma sucinta, as principais áreas onde se manifestou essa régia intenção de protagonizar o panorama político do reino. Contudo, apesar de serem contemporâneas e em certos casos convergentes, estas transformações tiveram pouca articulação entre si, pois da parte da realeza não existiu uma estratégia concertada de longa duração, vislumbrando-se, apenas, uma disposição – conjuntural e instável – para o alargamento da sua esfera de decisão e para a centralização da capacidade decisória. Foi um processo lento e pouco sistemático, não obedecendo a nenhum programa coerente ou previamente delineado. Aliás, um dos traços mais recorrentes da actividade governativa do Antigo Regime era o imprevisto e a falta de planeamento, e até bastante tarde estiveram ausentes as visões de conjunto e os programas de intervenção social de longa duração. As iniciativas régias de reforma administrativa foram desarticuladas e chocaram sempre com as resistências jurisdicionais de instituições pré-existentes. Por fim, antes de 1750 não parece existir uma consciência clara do rumo do processo político, e ao nível da recepção das decisões régias, imperou a lentidão e a desobediência mais ou menos generalizada²⁵.

Como tal, na dinâmica política deste período o fenómeno mais saliente acaba por ser a curialização da nobreza – leiga e eclesiástica – e a constituição de uma elite de poder, de um grupo dirigente em estreita e recíproca interdependência com o poder régio. Rei e elite dirigente instauraram um regime de relações marcado pela complementaridade, situação que, como vimos, não impediu uma certa afirmação do monarca como líder e coordenador desse sistema de integração política. No fundo, tratou-se da organização estratégica do grupo dominante em torno de um lugar central, e do desenvolvimento de uma cultura de serviço que se converteu em sinal distintivo dos membros dessa elite de poder²⁶.

Importa sublinhar, contudo, que nada disto tem a ver com o absolutismo, e muito menos com a afirmação da entidade estatal, pois, como veremos de seguida, apesar de todo o esforço desenvolvido, ao poder central continuaram a faltar muitas das prerrogativas que são inseparáveis do moderno conceito de Estado.

25 Cfr. Nuno G. Monteiro, J. Subtil e P. Cardim, «O processo político (1640-1822)», in A.M. Hespanha (dir.), *O Antigo Regime*, Lisboa, Editorial Estampa, 1998, pp. 401-429.

26 Nuno Monteiro, *op. cit.*, 1995, pp. 708 segs.

FRAGMENTAÇÃO POLÍTICA E DESCENTRALIZAÇÃO GOVERNATIVA

Como acabámos de constatar, até ao final do século XVIII o impulso centralizador da realeza desenvolveu-se sempre no quadro da matriz política tradicional, o que acabou por influenciar o modo como o poder foi concebido e exercido até ao final do Antigo Regime. Será a este aspecto que dedicaremos as páginas seguintes. Avaliaremos, também, o impacto efectivo desse régio impulso para assumir um maior protagonismo político, bem como a relação entre esse processo e a origem do Estado.

Antes de mais, importa referir que, para a sensibilidade daquele tempo, a intenção de centralizar e de fazer concentrar o poder político numa só pessoa tinha uma conotação muito negativa. Com efeito, durante muitos séculos a distribuição do poder foi encarada como um fenómeno positivo, por se acreditar que tal correspondia a uma determinação da divindade, enquanto responsável pela criação do corpo social. No quadro desta crença metafísica numa ordem social disposta pela divindade, cada uma das partes da sociedade possuía uma determinada capacidade de auto-governo e o rei constituía uma parte solidária desse conjunto²⁷. Por imperativo de ofício, ao monarca cabia trabalhar para manter esse sistema de relações, respeitando a ordem das coisas e procurando alterá-la o mínimo possível. O seu dever mais essencial era, portanto, manter a ordem, preservar os equilíbrios sociais há muito estabelecidos e, em momentos de conflito, restaurar essa ordem²⁸.

Neste ambiente cultural, a ideia de que devia haver um e apenas um centro político teve uma gestação bastante lenta. Começando por constituir um princípio de doutrina²⁹, tal noção foi implementada muitíssimo devagar, e no que diz respeito a Portugal só com o ministério do marquês de Pombal se começou a admitir abertamente que o rei tinha direito a apoderar-se de mais poder e a alargar o seu espaço jurisdicional à custa dos poderes concorrentes. Até essa data a missão do monarca foi invariavelmente comparada à do juiz, o que é muito sintomático, pois ambos os

27 Daniela Frigo, *Il Padre di Famiglia. Governo della Casa e Governo Civile nella tradizione dell'«Economica» tra Cinque e Seicento*, Roma, Bulzoni, 1985, pp. 193 segs.

28 Michel Senellart, *Les arts de gouverner. Du regimen médiéval au concept de gouvernement*, Paris, Seuil, 1995.

29 Michel Villey, «Politique et loi dans la *Somme Théologique* de Thomas d'Aquin» in *L'État Moderne: le Droit, l'Espace et les formes de l'État*, Paris, C.N.R.S., 1990, pp. 17-24; Michel Troper, «Le concept d'état de droit», *Droits. Revue Française de Théorie Juridique*, 15 (1992) pp. 51-63.

ofícios tinham em comum o facto de estarem vocacionados para a observação de uma ordem já revelada, para a manutenção dos equilíbrios sociais há muito estabelecidos, para a restauração dessa ordem quando ela estivesse sob ameaça, e, por fim, para dar a cada uma das partes aquilo que lhes pertencia³⁰.

Porém, a par deste paralelismo entre o «governar» e o «fazer justiça», a influência do mundo jurídico nas concepções do poder fez-se sentir numa outra área: até ao século XVIII vigorou um entendimento jurisdicional do poder, de acordo com o qual a cada parte do corpo social assistiam determinados direitos e prerrogativas. Tal fazia com que existissem vários centros portadores de direitos, os quais mantinham relações hierárquicas entre si, pois alguns deles ocupavam uma posição mais preeminente do que outros. Tal superioridade era conferida pelo direito (*iurisdictio*) de julgar aquelas entidades que estavam numa posição inferior³¹. Definida pela jurisdição que lhe assistia e dotada de um específico espaço de actuação, cada parte do corpo social ocupava um lugar bem determinado nessa estrutura que, também ela, era encarada como um dado intrínseco à ordem da criação. E de acordo com essa cultura política onde as razões da religião se cruzavam com os preceitos jurídicos, os homens não deviam alterar aquilo que a divindade havia disposto, sob pena de peçar. Este preceito dizia respeito a todos, e nem sequer os reis podiam ignorá-lo³².

É certo que o poder régio possuía uma preeminência especial: a sua *iurisdictio* articulava-se com o *imperium*, resultando o *merum imperium*, um estatuto que, para além da capacidade para julgar, conferia também o poder para ditar a lei, para exercer vigilância e para impor castigos³³. Porém, tal preeminência não equivalia à posse exclusiva e ilimitada de poder político. Uma vez mais importa não esquecer que, ao longo de toda a época moderna, existiu um número considerável de entidades sociais detentoras de *merum imperium*, pois ao contrário do que sucede hoje, o poder régio não detinha o exclusivo de ditar as leis, de julgar as pessoas

30 Beatriz Carceles de Gea, «La "justicia distributiva" en el siglo XVII (aproximación política-constitucional)», *Chronica Nova*, 14 (194-85) pp. 93-122.

31 Pietro Costa, *Jurisdictio. Semantica del potere nella pubblicistica medievale (1100-1433)*, Milão, Giuffrè, 1969.

32 P. Legendre, *Le désir politique de Dieu: étude sur les montages de l'État et du Droit*, Paris, Fayard, 1989.

33 Jesus Vallejo, «Power Hierarchies in Medieval Juridical Thought. An Essay in reinterpretation», *Ius Commune. Zeitschrift für Europäische Rechtsgeschichte*, XIX (1992) pp. 1-29.

ou de impor castigos. Ao lado do poder régio encontravam-se diversos focos de poder, autónomos, auto-regulados, profundamente conscientes dos seus direitos e das suas prerrogativas, e esperando que o rei respeitasse tal ordenamento. Como tal, o «bom governo» era aquele que reconhecia os direitos das partes e que concorria para manter o equilíbrio de poderes, e o monarca que se comportasse de outra forma poderia ser acusado de impiedade e de tirania³⁴. Vigorava, portanto, uma situação de distribuição do poder e de diversidade de níveis de organização e de normaçoão social, na qual as normas eram impostas através de meios igualmente diversos³⁵, resultando uma «arquitectura de poderes» que efectivamente limitava o arbítrio do rei.

Como já se vê, estamos perante uma cultura política assente em razões religiosas e jurídicas, e esta dupla matriz revelou uma impressionante longevidade na Europa do Sul, perdurando até finais do século XVIII³⁶. Devido a este ambiente de poderes fortemente marcado pelo catolicismo e pelas concepções jurídicas, a centralizaçoão decorreu a um ritmo extremamente lento, pois toda e qualquer iniciativa régia que violasse as normas católicas e as prerrogativas jurisdiccionais dos demais corpos sociais enfrentava, inevitavelmente, um coro de protestos e, até, acusaçoões de tirania. Por outro lado, nem Portugal nem os demais reinos hispânicos viveram directamente as guerras de religiãoo nem foram afectados pela sua influência desestabilizadora. Ao contrário do que sucedeu em França ou noutras regiões da Europa Central³⁷, no mundo ibérico não se sentiu urgência em encontrar um princípio de convivência civil que superasse o conflito religioso, e não houve necessidade nem estímulo

34 Hespanha, *op. cit.*, 1994, pp. 295 segs.; Carlos Petit, «*Mercatorum et ius mercatorum*. Materiales para una Antropología del comerciante premoderno» in C. Petit (ed.), *Del Ius Mercatorum al Derecho Mercantil*, Madrid, Marcial Pons, 1997, pp. 15-70.

35 Cfr. a fundamental síntese de B. Clavero, *Temas de Historia del Derecho: Derecho Común*, Sevilla, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2ª ed. revista e ampliada, 1979. Veja-se, também, P. Cardim, «Entre textos y discursos. La historiografía y el poder del lenguaje», *Cuadernos de Historia Moderna*, 17 (1996), pp. 123-149.

36 A.M. Hespanha e A. Xavier, «A representação da sociedade e do poder» in A.M. Hespanha (coord.), *O Antigo Regime (1620-1807)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, pp. 121 segs.; Pablo Fernández Albaladejo, «Católicos antes que ciudadanos: gestación de una "Política Española" en los comienzos de la Edad Moderna» in J.I. Fortea Pérez (ed.), *Imágenes de la Diversidad. El mundo urbano en la Corona de Castilla (s. XVI-XVIII)*, Santander, Universidad de Cantabria, 1997, pp. 103-127; e Harold J. Berman, *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge Ma., Harvard University Press, 1983.

37 Olivier Christin, *La Paix de Religion. L'Autonomisation de la Raison Politique au XVIe siècle*, Paris, Seuil, 1997.

para enveredar por uma progressiva abstracção das funções públicas. Como tal, o sistema de poderes que atrás descrevemos revelou uma longevidade notável.

Lidamos, portanto, com populações que esperavam que o monarca, no decurso da sua acção governativa, mantivesse a ordem do corpo social e respeitasse os ancestrais direitos de cada uma das suas partes. A mudança e as «novidades» constituíam algo de repugnante para a sensibilidade coetânea, e o governante que não cumprisse essas expectativas e procurasse «inovar», concentrando em si todos os poderes, tinha boas probabilidades de ser classificado de tirano. Aliás, o rei teve sempre dificuldade em justificar, à luz da moral católica, a sua ânsia de poder e o seu empenho em monopolizar os níveis superiores da jurisdição, ou seja, em ditar que certas áreas de acção política ficavam vedadas a qualquer outro detentor de jurisdição.

Para além do que já mencionámos, esta matriz religioso-jurídica da ordem social exerceu uma profunda influência num outro aspecto da actividade régia. Vimos atrás que as diversas partes do corpo social estavam dotadas de uma capacidade para se auto-governar, sendo tal capacidade atribuída à ordem natural das coisas. Nessas condições, a esfera de acção do poder régio acabava por ser bem restrita, pois, como vimos, o principal imperativo da sua actuação era respeitar a capacidade reguladora dos corpos sociais. Assim, a intervenção monárquica ficava necessariamente circunscrita a áreas restritas e bem delimitadas, como sejam a nomeação de pessoas para cargos e ofícios, a remuneração dos serviços prestados à Coroa, a decisão final sobre contendas judiciais de maior importância, as decisões ligadas à política tributária e, por fim, os alinhamentos políticos exteriores³⁸.

Não existia, portanto, um «governo» tal como hoje o entendemos, pois para além de ter um âmbito mais reduzido, a actividade de gestão do reino tinha características muito diversas daquela que é exercida actualmente, o mesmo se podendo dizer dos órgãos ordinários de governo que auxiliavam o monarca. Longe de constituírem um conjunto integrado e bem coordenado de instituições e de funcionários, os tribunais, os conselhos, os magistrados e os oficiais letrados eram entidades pouco articuladas entre si e pouco vocacionadas para exercer uma acção concertada e interventora sobre a sociedade. Como vimos atrás, a sua vocação primor

38 Nuno Monteiro, *op. cit.*, 1996, p. 82

dial era zelar pela manutenção dos equilíbrios sociais há muito estabelecidos, actuando sempre segundo os critérios da moral católica e da justiça³⁹. Quanto aos oficiais que integravam os órgãos de governo e de administração, é impróprio classificá-los de burocracia, pois neles estava ausente muito do que caracteriza o actual funcionalismo burocrático. Com efeito, até meados do século XVIII o oficialato régio continuou a apresentar uma coordenação insipiente e muitos traços arcaicos: a remuneração dos serviços que prestavam à Coroa funcionava de forma caótica; o controle sobre o encarte de ofícios era quase inexistente, perdurando muitos dos processos corporativos de recrutamento; os cargos tinham uma forte componente patrimonial, ou seja, o titular de um ofício podia, ainda que de forma camuflada, vendê-lo, arrendá-lo e transmiti-lo, sem que a Coroa tivesse uma palavra a dizer⁴⁰. Como se pode calcular, estes aspectos impediam o poder régio de controlar os oficiais que se encontravam sob as suas ordens, e favoreciam o desenvolvimento de arreigados sentimentos corporativos.

Assim, ao invés de uma ligação funcional, entre o monarca e os seus servidores existiam relações de serviço modeladas pelo imaginário da vassalagem e pela amizade clientelar. O laço senhor-vassalo regulou, até bastante tarde, as relações de serviço, tanto entre eclesiásticos como entre leigos, e o mesmo se pode dizer do vínculo entre o rei e aqueles que o serviam, sendo isso o que levava os representantes dos «três estados» do reino a prestar vassalagem e homenagem ao monarca, na cerimónia de inauguração de cada reinado⁴¹. No entanto, não podemos esquecer que, em muitos casos, o laço com o monarca coexistia com outros vínculos de fidelidade, e a ligação à família ou a um grupo sócio-profissional podia falar mais alto do que a lealdade à distante figura do rei. No quadro dessa situação de pluralidade de fidelidades, e onde era inexistente uma separação nítida entre a esfera pública e a esfera privada, os laços de paren-

39 Acerca do poder disciplinador da moral e da justiça na Europa do Sul dos séculos XVI e XVII, existem duas obras incontornáveis: Bartolomé Clavero, *Antidora. Antropologia Católica de la Economía Moderna*, Milão, Giuffré, 1991; e, de Paolo Prodi (dir.), *Disciplina dell'anima, disciplina del corpo e disciplina della società tra medioevo ed età moderna*, Bolonha, Il Mulino, 1994.

40 A.M. Hespanha, *História das Instituições. Épocas medieval e moderna*, Coimbra, Almedina, 1982, pp. 384 segs.; Antonio Feros, «Twin souls: monarchs and favourites in early seventeenth-century Spain» in G. Parker e R. Kagan (eds.), *Spain, Europe and the Atlantic World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 27-47; Michael Stolleis, «Grundzüge der Beamtenethik (1550-1650)», in R. Schnur (dir.), *Die Rolle der Juristen bei der Entstehung des modernen Staates*, Berlin, Duncker & Humblot, 1986, pp. 273-302.

41 Pedro Cardim, *Cortes e cultura política no Portugal do Antigo Regime*, Lisboa, Cosmos (no prelo).

tesco assumiram uma virtualidade política particularmente forte, e os clãs familiares acabaram por protagonizar as estratégias de conquista e de manutenção do poder⁴².

À luz do que acabámos de referir, percebe-se facilmente porque é que o poder régio sempre apostou numa forte personalização da sua autoridade: numa sociedade onde o poder estava tão disperso, onde o rei controlava tão mal o seu oficialato e onde eram tantas as fidelidades em presença, o contacto pessoal entre o rei e os seus vassallos foi, e continuou a ser até ao final de Setecentos, praticamente a única forma de garantir uma certa eficácia às decisões régias. As festividades organizadas pela Casa Real, por sua vez, encarregaram-se de reforçar o carisma do monarca, exaltando as virtudes da pessoa régia e reforçando a componente pessoal do poder. Mas, em contrapartida, foi essa forte personalização dos rituais régios que impediu a Coroa de tirar partido do cerimonial e de o utilizar para instaurar uma ideia despersonalizada de poder, acima das contingências e dos acidentes da política terrena – como parece ter acontecido noutros pontos da Europa⁴³.

Em suma, durante o longo período compreendido entre o século de Quinhentos e o final do século XVIII os corpos sociais mantiveram uma considerável vitalidade política, e, em muitos casos, os laços de pertença à comunidade familiar e religiosa imperaram sobre a consciência de integrar uma comunidade política mais geral sob a alçada de um rei. No que toca à vida local, até ao final do Antigo Regime as autoridades clericais sempre desfrutaram de uma presença bastante mais efectiva do que a do rei ou de algum dos seus oficiais. Detentores de amplos poderes de intervenção social, os agentes da Igreja desenvolveram uma acção que quotidianamente reforçava os laços de pertença à comunidade eclesial, e o seu enquadramento da vida local – através da rede de paróquias, mas também das confrarias e das misericórdias – foi, em regra, muito acentuado. Por acréscimo, o poder régio raramente foi capaz de definir a hierarquia de lealdades e de promover a fidelidade nacional como um sentimento situado acima de todos os demais vínculos. Aliás, a própria ligação entre o rei e os demais corpos sociais apoiava-se nas redes clientelares que atrás

42 Fernando Bouza Álvarez, «La Relación de la nobleza portuguesa con la monarquía española», in Ana Maria Carabias Torres (ed.), *Las Relaciones entre Portugal y Castilla en la época de los descubrimientos y la expansión colonial*, Salamanca, Ediciones Universidad, 1994, pp. 337-344.

43 Cfr. Alain Boureau, «Ritualité politique et modernité monarchique», in N. Bulst, R. Descimon e A. Guerreau (dirs.), *L'Etat ou le Roi. Les fondations de la modernité monarchique en France (XIV^e-XVII^e siècles)*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1996, pp. 9-25.

mencionámos, o que só acentuou a diluição do poder do rei entre as entidades em presença⁴⁴. Como assinalou J.-F. Schaub, Portugal não conheceu revoltas em grande escala e explicitamente dirigidas contra o poder central, e tal ausência deve-se, provavelmente, a esta fraca capacidade de intervenção social do monarca e do seu oficialato⁴⁵. De facto, a maior parte dos movimentos sociais então registados foram motivados por questões mais circunstanciais e de âmbito local, nada tendo a ver com a resistência maciça contra a autoridade régia.

Apesar do maior protagonismo do rei, o território português permaneceu politicamente pouco integrado e pouco homogéneo: o contacto entre o centro de governo e as populações locais continuou a ser muito escasso; as fronteiras políticas foram geralmente sentidas como divisões artificiais entre espaços marcados pela continuidade e pela semelhança; não existia uma consciência regional nem instituições próprias de províncias, vigorando, em vez disso, comunidades insularizadas para as quais tinha pouco significado o facto de integrarem um colectivo político mais amplo. A este respeito, estudos recentes revelaram que o poder local tinha uma actuação fortemente anti-regional e que as solidariedades regionais eram quase inexistentes⁴⁶. As principais lealdades situavam-se ao nível da família ou aldeia, não existindo nem objectivos concertados nem uma cultura comum às instituições concelhias. A maioria dos poderes locais era fortemente hostil a intromissões do exterior, o que também explica porque é que o oficialato periférico da Coroa tinha um impacto tão fraco. De resto, vimos já que a Coroa pouco controle tinha sobre esses oficiais, e a esta debilidade somava-se o facto de uma parte muito substancial do território se encontrar nas mãos do clero e da nobreza, facto que levava o rei a exercer as suas faculdades jurisdicionais somente numa parcela circunscrita do reino.

Tendo em conta tudo o que temos vindo a expor, não nos parece exagerado afirmar que, ao longo de todo o Antigo Regime, o poder régio raramente teve condições para exercer uma «política» tal como hoje a entendemos, ou seja, para desenvolver uma acção governativa e adminis-

44 I.A.A. Thompson, «Patronato Real e Integración Política en las Ciudades Castellanas Bajo los Austrias» in J.I. Fortea Pérez (ed.), *Imágenes de la Diversidad. El mundo urbano en la Corona de Castilla (s. XVI-XVIII)*, Santander, Universidad de Cantabria, 1997, pp. 475-496.

45 Jean-Frédéric Schaub, «La Crise Hispanique de 1640. Le modèle des "révolutions périphériques" en question (note critique)», *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 1 (Jan.-Fev. 1994) pp. 219-239; cfr. com António de Oliveira, *Poder e oposição política no período Filipino*, Lisboa, Difel, 1991.

46 Cfr. Nuno Monteiro, *op. cit.*, 1996.

trativa coerente e sistemática. Portugal era um agregado de pequenos territórios em situação de *Selbstregierung*, de auto-governo, os quais reagiam hostilmente a intromissões vindas do exterior. Aliás, a documentação da época confirma esta imagem, atestando a vitalidade dos mecanismos de auto-regulação e de organização social mais ou menos institucionalizados, e confirmando o primordial papel de enquadramento que era desempenhado pela família⁴⁷, pelas paróquias, pelas ordenanças, pelos senhorios, pelas confrarias, pelas misericórdias e pelas corporações sócio-profissionais. Protagonizando a gestão das questões locais, estas estruturas intervinham, também, no governo económico, o que ainda mais acentuava o carácter pouco integrado do espaço português, não só em termos políticos mas também ao nível da economia⁴⁸. E a esta «privatização» das funções de governo não escapava, sequer, o universo militar. Com efeito, Portugal conheceu forças militares «privadas» até bastante tarde, pois boa parte do poderio bélico permaneceu nas mãos dos Concelhos – através das ordenanças – mas também de alguma nobreza. À Coroa convinha esta situação, pois em ocasiões de necessidade contava com a «assistência nobiliárquica» e com o seu poderio bélico⁴⁹. Porém, não há dúvida de que essas mesmas forças funcionavam, também, como um factor de concorrência e até de ameaça para o rei, acentuando a situação de equilíbrio de poder e de complementaridade entre a monarquia e os corpos sociais. É certo que as reformas que tiveram lugar em pleno século XVIII procuraram alterar esta situação, mas, como se sabe, a sua aplicação foi muito lenta⁵⁰.

Estavam portanto ausentes elementos que são hoje absolutamente familiares quando falamos de política e de Estado: o conhecimento do espaço nacional era diminuto; as comunicações eram difíceis; a ideia de cidade capital estava ainda em construção, num território onde não existia consciência regional e onde imperava a falta de solidariedade entre a pelo

47 Maria de Lourdes Correia Fernandes, *Espelhos, cartas e guias: casamento e espiritualidade na Península Ibérica, 1450-1700*, Porto, Instituto de Cultura Portuguesa, 1995.

48 Nuno G. Monteiro, «O espaço político e social local» in C. Oliveira (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local (Dos finais da Idade Média à União Europeia)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996, pp. 121-175.

49 Mafalda Soares da Cunha, *Redes Clientelares da Casa de Bragança*, Évora, dissertação de doutoramento, Universidade de Évora, 1997 (inédito); e, também, Bartolomé Yun Casalilla, «La aristocracia castellana en el seiscientos. Crisis, refeudalización u ofensiva política?», *Revista Internacional de Sociología*, vol. 45, fasc. 1 (Enero-Marzo 1987) pp. 77-104.

50 Fernando Dores Costa, «Os problemas do recrutamento militar no final do século XVIII e as questões da construção do Estado e da Nação», *Análise Social*, vol. 30, nº 130 (1995) pp. 121-155.

maior parte das suas cidades e vilas⁵¹. Por acréscimo, o mundo educativo encontrava-se nas mãos da Igreja, entidade que, para além de tutelar as escolas de «primeiras letras», dirigia colégios e as universidades de Coimbra e de Évora. Nestas condições, o sentimento nacional não podia deixar de ser bastante fluido e difuso, e tal impressão é confirmada pela própria acepção da palavra «nação», um vocábulo que, durante muito tempo, ora designou uma ligação a um certo território – que podia não coincidir com o espaço sob a administração de um poder constituído –, ora a vinculação a um certo senhor, ou, ainda, a pertença a um determinado grupo étnico-religioso – como os judeus – ao qual não correspondia necessariamente um território onde estava implantado. A situação de acentuada fragmentação cultural⁵², de bilinguismo e de forte presença da cultura espanhola e francesa mais não fez do que acentuar o carácter difuso do sentimento nacional português.

Em síntese, até ao final do século XVIII Portugal gozou de uma integração política muito fraca, e no que toca às condições concretas de exercício do poder, a política centralizadora da Coroa foi, na maioria dos casos, desarticulada e pouco consistente. É certo que a resistência dos poderes concorrentes nem sempre foi concertada, mas nem por isso se tornou menos eficaz, fazendo-se sentir, sobretudo, através da desobediência e de formas diversas de resistência, as quais quase sempre tiravam partido da debilidade estrutural do dispositivo da Coroa.

No que respeita ao rei e ao maior protagonismo que procurou assumir a partir do século XVI, não há dúvida de que tal postura pouco teve a ver com o aparecimento da entidade «Estado», sobretudo se por esta palavra entendermos uma entidade abstracta, acima da sociedade e detentora exclusiva de faculdades político-jurisdicionais, uma entidade que encara a igualdade como o seu principal objectivo político; uma entidade que promove o interesse comum, e uma entidade que detém, em exclusivo, a decisão governativa e administrativa⁵³. No Antigo Regime português nenhuma instituição política possuía estas faculdades, e nem mesmo o rei, apesar do seu esforço centralizador, conseguiu exercer o seu poder de

51 Nuno G. Monteiro, «O central, o local e o inexistente regional» in C. Oliveira (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local (Dos finais da Idade Média à União Europeia)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996, pp. 79-119.

52 Pedro Cardim, «Livros, literatura e homens de letras no tempo de João de Barros», *Oceanos*, 27 (Julho-Setembro de 1996) pp. 27-47.

53 Olivier Beaud, «L'honneur perdue de l'Etat?», *Droits. Revue Française de Théorie Juridique*, 15 (1992) pp. 3-10.

forma efectiva sobre um território contínuo, tendo sido igualmente incapaz de constituir instituições impessoais e duradouras, e de impor definitivamente a sua autoridade e o seu direito acima de vínculos particulares, de lealdades familiares, comunitárias ou religiosas.

E nesse ambiente político tão diferente do nosso, as palavras possuíam, necessariamente, um significado muito diverso do actual. Quanto ao conceito de «soberania» – ou seja, o reconhecimento de nenhum superior temporal e a posse do monopólio da força legítima –, importa referir que, nos inícios da época moderna, este vocábulo tinha uma definição vaga, até porque coexistia, por um lado, com a noção de «Império» como entidade superior aos reinos e demais entidades políticas, e, por outro, com o conceito de *Respublica Christiana*, uma comunidade espiritual, mística, superior a qualquer entidade terrena. Pelo menos até ao século XVII muitos foram os que se reviram nessas entidades políticas, pelo que a soberania nunca poderia denotar um poder exclusivo e absorvente que não concebia nenhum outro acima dele. Reportava-se, em vez disso, a uma situação de vários centros de poder, hierarquicamente relacionados entre si, e no seio dos quais um deles ocupava uma posição preeminente ou superior, sem que tal implicasse a posse exclusiva e ilimitada do poder político. Como sugere Antonio Serrano, para a política anterior ao século XIX devemos falar de uma pluralidade de entidades soberanas, de uma pluralidade de «estados»⁵⁴. A respeito desta utilização da forma plural da palavra «estado», não podemos esquecer que ela é muito frequente nos textos espanhóis e portugueses dos séculos XIV a XVIII, onde o vocábulo «estados» designava, antes de mais, as «ordens sociais», os estatutos e os direitos das várias entidades sociais, entidades essas que eram definidas pela posse de determinadas prerrogativas jurisdicionais⁵⁵. E até ao final do Antigo Regime o corpo social continuou a rever-se como um aglomerado ordenado de «estados», continuando muito em voga a metáfora dos «três estados», ou seja, clero, nobreza e povo encabeçados pelo rei.

Um último aspecto a reter: «razão de estado», uma expressão corrente a partir dos últimos anos de Quinhentos, também tem pouco a ver com a actual acepção de Estado. Como salienta Bartolomé Clavero, tal expres-

54 Antonio Serrano González, *Como lobo entre ovelhas. Soberanos y marginados en Bodin, Shakespeare, Vives*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 105 segs. Veja-se, também, B. Clavero, *Tintas Personales como Estados. Para una Antropología Política de la Historia Europea*, Madrid, Tecnos, 1986.

55 B. Clavero, «Razon de Estado, Razon de Individuo», in *Razon de Estado, Razon de Individuo, Razon de Historia*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 17 segs.

são designava uma arte de governar abertamente política, que adoptava uma «prudência política» ou seja, à qual não repugnava fazer coisas que tivessem como objectivo explícito potenciar o poder. Por outras palavras, a expressão «razão de estado» denotava não só uma prática política mais distante da justiça e do direito canónico e civil, mas também uma economia mais distante das concepções domésticas de governo⁵⁶. É certo que, com a afirmação desta «prudência política», o «bem comum» – como vimos, objectivo de governo ligado aos direitos e à sua manutenção – foi cedendo terreno à «utilidade» e ao interesse, ao poder e ao lucro. É certo, também, que a «prudência política» – divulgada por uma literatura que tem em Nicolau Maquiavel o seu nome mais famoso – esteve na origem de um novo estilo de governo. Porém, como bem salienta Clavero, a emergência da «razão de estado» não operou nenhuma ruptura com os princípios católico-jurídicos em que repousava a ordem política⁵⁷.

RUPTURA

A verdadeira ruptura, essa, teve lugar após 1832-35, ou seja, com o triunfo da causa liberal. De facto, a partir dessa altura começou a ser implementado um conjunto de medidas que romperam, de forma drástica, com o sistema anterior, e todo o mundo que até aqui descrevemos começou a desaparecer. A continuidade foi, portanto, deliberadamente rompida, e depois dessa data as reformas conduzidas pelo poder central apresentaram muito mais coordenação, apontando abertamente para a centralização governativa e administrativa e para a institucionalização de uma esfera pública específica⁵⁸. A ruptura fez-se sentir, antes de mais, no domínio da cultura política: teve lugar aquilo que Bartolomé Clavero designou por «afirmação da razão individual e institucionalização da sociedade como uma criação dos homens»: a razão individual entrou em cena, trazendo consigo a liberdade privada, a noção de que a ordem social era uma criação dos

56 Cfr. Clavero, *op. cit.*, 1991. Acerca do uso desta expressão em outros contextos, cfr. C. Lazzeri e D. Reynié (dirs.), *Le pouvoir de la raison d'Etat*, Paris, P.U.F., 1992.

57 V. Dini e C. Stabile, *Saggezza e prudenza: studi per la ricostruzione di un'antropologia in prima eta moderna*, Nápoles, Liguori, 1983, pp. 61 segs.

58 J.-F. Schaub, «La Penisola Iberica nei secoli XVI e XVII: la questione dello Stato», *Studi Storici*, 1 (Jan.-Mar. 1995) Anno 36, pp. 9-49.

homens e de que a república era composta por indivíduos, e não por almas ou corpos sociais⁵⁹. Postos de lado os preceitos católicos e jurídicos, o poder e o seu exercício assumiram um carácter bem distinto do que vigorou até aí: passaram a imperar valores como a igualdade, o interesse comum, o centralismo e a intenção racionalizadora, e ao conceito de governo orientado para o «bem comum» e para a preservação dos equilíbrios jurisdicionais estabelecidos, sucedeu a acção estatal em prol do «bem-estar» e da «felicidade pública», objectivos cuja concretização dependia do fomento da agricultura, do desenvolvimento de um mercado sem encargos feudais e sem constrangimentos morais à acumulação lucrativa, da promoção da mobilidade dos bens fundiários e do estímulo ao investimento na terra, passando esta última a ser encarada como fonte de lucro e não mais como fonte de renda⁶⁰. Por fim, a instituição de relações de mercado foi acompanhada pela consagração jurídica do direito de propriedade plena⁶¹ e pela constituição de um mercado de trabalho livre.

Em termos jurídicos, teve lugar a institucionalização da dicotomia Estado-Sociedade, pertencendo ao primeiro, em regime de exclusividade, o direito público, e correspondendo à segunda o terreno do direito privado. Assente precisamente nesta distinção entre direito público e direito privado, a nova cultura jurídica fez-se acompanhar por um movimento de codificação que favoreceu a clareza e os princípios gerais⁶². No domínio dos estudos jurídicos, por seu turno, incutiu-se nos estudantes universitários de direito um estilo racionalista, axiomático, sintético e mais acessível; ao nível dos tribunais, restringiu-se a margem de arbitrariedade dos juizes, instituindo-se o júri e as magistraturas electivas⁶³. A partir daí a moderna ciência administrativa teve condições para promover procedimentos racionais, adequados e coerentes, identificando «direito» com «lei» e divulgando uma nova consciência administrativa que partia do

59 Clavero, *op. cit.*, 1979, pp. 200 segs. Veja-se, também, D. Ferraro, *Itinerari del volontarismo. Teologia e politica al tempo di Luis de León*, Milão, Angeli, 1995.

60 A.M. Hespanha, «O jurista e o legislador na construção da propriedade burguesa liberal em Portugal», *Análise Social*, XVI (61-62) (1980) pp. 211-236.

61 Paolo Grossi, *Un altro modo di possederli: l'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milão, Giuffrè Editore, 1977.

62 P. Costa, *Lo Stato Immaginario. Metafore e Paradigmi nella Cultura Giuridica Italiana fra Ottocento e Novecento*, Milão, Giuffrè, 1986.

63 No entanto, persistiram diversos mecanismos informais de composição de conflitos: cfr. A.M. Hespanha, «A revolução e os mecanismos do poder» in A. Reis (dir.), *Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Alfa, vol. 1, 1990, pp. 107-136.

princípio de que a ordem natural já não era capaz de assegurar, por si só, o governo do corpo social⁶⁴.

A sociedade passou a ser encarada como uma entidade carente de ser governada segundo objectivos definidos pelo Estado. Definitivamente colocada acima de actos corporativos de suspensão das suas decisões, a autoridade estatal assumiu, de forma exclusiva e monopolística, novas funções, com destaque para a criação do direito, para o exercício de funções jurisdicionais, militares, fiscais e, por último, funções de polícia. Ao mesmo tempo, passou a ser considerado como um abuso que particulares detivessem o direito de julgar, de cobrar tributos, de exigir prestações contratuais, de prover ofícios ou de transmitir patrimonialmente cargos públicos – práticas generalizadas ao longo do Antigo Regime.

O Estado do século XIX consolidou a centralidade administrativa⁶⁵, promovendo um completo reordenamento administrativo e territorial que desarticulou os espaços políticos locais, um programa executado por órgãos – como as secretarias de estado – dotados de um perfil completamente diferente dos tribunais e dos conselhos que haviam protagonizado o governo de séculos anteriores. Para além de terem esvaziado, de uma vez por todas, os pólos tradicionais de decisão, estas secretarias coordenaram a acção governativa e administrativa. O princípio constitutivo da sua actuação era a delegação e a hierarquia, estando vocacionadas e preparadas para exercer um comando politicamente mais forte. Para além disso, nesses órgãos a divisão das competências e de funções decorria de critérios pragmáticos de organização dos serviços públicos, e, não menos importante, neles pontificava o *funcionário público*, uma figura com um estatuto completamente diferente do *oficial* do Antigo Regime: tratava-se de funcionários de carreira integrados numa estrutura funcional hierárquica, o que restringiu drasticamente o carácter corporativo desses servidores⁶⁶. Concretizava-se, desse modo, a implantação do modelo comissarial, o qual assentava na delegação técnica, na especialização, no centralismo funcional, na hierarquia e no facto de a jurisdição desses

64 Hans Kelsen, *Staat und Naturrecht. Aufsätze zur Ideologiekritik*, Munique, W. Fink Verlag, 1964.

65 José Subtil, «Os poderes do centro», in A.M. Hespanha (coord.), *O Antigo Regime (1620-1807)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, 165 segs. Veja-se, também de J. Subtil, *O Desembargo do Paço: 1750-1833*, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa, 1996.

66 Cfr. José Subtil, *op. cit.*, 1993, pp. 182 segs. Cfr. com Pedro Tavares de Almeida, *A construção do Estado Liberal: elite política e burocracia na "Regeneração" (1851-1890)*, Lisboa, dissertação de doutoramento, Universidade Nova de Lisboa, 1995.

servidores públicos ser totalmente disponível para o comitente, ou seja, para a entidade estatal. A competência técnica e a lealdade política passaram a ser as matrizes de legitimação da autoridade, e no que toca à remuneração dos funcionários, aperfeiçoou-se o sistema de registo e de controle dos pagamentos, afirmando-se a noção de salário e de ordenado, bem como uma contabilidade central organizada, ao mesmo tempo que se intensificou a vigilância contra abusos⁶⁷.

No decurso da implementação das reformas liberais, o Estado colocou à disposição dos indivíduos os meios para protecção da sua esfera jurídica, e os cidadãos viram os seus direitos civis consagrados nas leis. Deste modo o Estado criava os meios para conduzir as pessoas de uma forma continuada e «doce», delimitando um campo de possibilidades de conduta e de actuação⁶⁸. É também esse o espírito que preside à concessão estatal de benesses e de privilégios (licenças, subsídios, prémios e isenções), e à criação de serviços públicos, quer daqueles voltados para o bem-estar (assistenciais e sanitários), quer dos mais vocacionados para o ensino, com destaque para a introdução de um sistema escolar oficial⁶⁹. A par destas medidas orientadas para a homogeneização cultural, o Estado foi estendendo a sua actividade a outras áreas, assumindo novas atribuições e responsabilidades: construiu estradas e pontes, bem como o caminho-de-ferro; protegeu monumentos e edifícios públicos, com vista à construção de uma memória comum; promoveu o ensino agrícola, industrial e comercial; por último, exerceu tutela sobre sociedades anónimas e sobre a actividade bancária, incentivando a realização de exposições agrícolas e comerciais.

Em suma, o Estado acabou por ser construído através da institucionalização de uma máquina administrativa, bem como pela burocratização e pela afirmação de um conceito mais “técnico” de política, um processo apoiado por grupos sociais ligados aos interesses financeiros e mercantis. À historiografia surgida a partir de meados do século XIX coube legitimar essa nova entidade política: inventou uma tradição para o Estado e atribuiu-lhe um papel de protagonismo na política portuguesa desde,

67 Cfr. Subtil, *op. cit.*, 1993.

68 Michel Foucault, «*Omnes et singulatim: vers une critique de la raison politique*», *Le Débat*, 41 (1986) pp. 7 segs.

69 J.P. Magalhães, *Ler e escrever no Mundo Rural do Antigo Regime. Um contributo para a história da Alfabetização e da Escolarização em Portugal*, Braga, dissertação de doutoramento, Universidade do Minho, 1994 (inédito); Adão, *op. cit.*, 1996.

menos, o século XVI – como vimos logo no início deste texto⁷⁰. Nos historiadores que estudaram esse período do passado lusitano foi incutido uma espécie de *habitus* de ocultar a presença de diversas forças sociais detentoras de poder político, colocando em destaque, apenas e unicamente, o projecto centralizador do poder régio, o qual – segundo esses estudiosos – acabaria por desembocar no «Estado Moderno».

FINAL

Se pela palavra «Estado» designarmos uma instituição detentora do poder soberano, uma entidade nitidamente separada da sociedade (com a correspondente distinção entre esfera pública e esfera privada), uma entidade abstracta e acima da sociedade, que não conhece concorrente no quadro na política interna de um país, e que, enquanto instituição, transcende as pessoas que o servem; uma entidade detentora do exclusivo da produção da lei e que institui uma sociedade composta por indivíduos juridicamente iguais, produzindo uma legislação uniformemente aplicada a todos; uma entidade que detém o exclusivo direito de julgar e de castigar; e, por fim, que detém o exclusivo direito de cobrar impostos⁷¹. Então, o Estado, em Portugal, tem de ser encarado como uma criação Oitocentista, como uma invenção surgida nessa época marcada por tantas rupturas e por tantas novidades. Antes dessa data esteve ausente uma entidade política dotada das características que acabaram de ser enumeradas, e a instituição estatal não figurou entre os objectivos de nenhum dos intervenientes no processo político desse período, nem sequer da realza centralizadora. Como tal, não foi, nem nunca poderia ter sido, protagonista ou agente de integração política ao longo do Antigo Regime português.

Em vez disso, no período compreendido entre o século XVI e o XVIII teve lugar um descontínuo e lento processo de acumulação de forças, antes de mais, nas mãos do rei e nos órgãos centrais de governo que se encon-

70 Nuno G. Monteiro, «Os Poderes Locais no Antigo Regime» in C. Oliveira (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local (Dos finais da Idade Média à União Europeia)*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996 pp. 19 segs.; B. Clavero, «Tejido de sueños: la historiografía jurídica española y el problema del Estado», *Historia Contemporánea*, 12 (1996) pp. 25-47.

71 Esta é a definição proposta por Paolo Grossi, em «Un Diritto senza Stato (La nozione di autonomia come fondamento della costituzione giuridica medievale)», *Quaderni Fiorentini*, 25 (1996) pp. 279 segs.

travam sob a sua alçada, mas também em outras instâncias – tanto eclesiásticas como leigas – de enquadramento da população, as quais complementaram e, em muitos casos, substituíram o poder régio. Porém, tal processo de acumulação de poder não provocou nenhuma ruptura nem engendrou nada que se assemelhasse à actual entidade estatal. Para além de constituírem dois processos distintos, a centralização régia e a criação do Estado pertencem também a mundos culturais bem diferentes: a primeira reporta-se a um corpo político assente numa ordem de carácter “natural”, onde impera o estatuto social e onde o governo é modelado pela noção de poder paternal e pelo respeito pela ordem da natureza. O segundo, em contrapartida, surge numa sociedade onde vigora o contrato e onde predomina uma matriz voluntarista, individualista e artificial de organização social e de distribuição do poder⁷².

Retomando a questão que colocámos logo no início deste texto, importa sublinhar que tudo isto não significa que a centralização régia não possua nenhuma relação com o aparecimento do Estado. Pelo contrário: essa relação existe, mas é tudo menos linear ou contínua. Como vimos atrás, o rei subtraiu aos corpos sociais muitas das suas competências de regulação social. Porém, tanto em termos doutrinários como no plano das condições concretas do exercício governativo, o poder régio não engendrou nenhum aparelho capaz de substituir, de forma eficaz, a acção reguladora dos corpos sociais, pelo que involuntariamente acabou por contribuir para a desagregação e para a falência do sistema onde tinha posto em prática a concentração do poder. Por outras palavras, a centralização régia, com os seus sucessos mas sobretudo com os seus fracassos, acabou por minar os fundamentos da arquitectura de poderes do Antigo Regime, facto que permitiu o aparecimento, já no século XIX, da entidade estatal.

À luz de tudo o que foi exposto, acaba por ser preferível encarar o Estado como uma entidade política criada recentemente e como um processo que continua em curso, pois ainda hoje perduram muitos dos ancestrais mecanismos de auto-organização social a que fizemos alusão. Ao completar quase duas centenas de anos de vida, o Estado ainda não cobre muitas áreas do viver social, sendo numerosos os que se queixam da lenta aplicação da lei e do peso excessivo da sua máquina, e que quotidianamente recorrem a formas de auto-regulação e a mediações à margem da

72 Marc Abélès, *Anthropologie de l'Etat*, Paris, A. Colin, 1990, pp. 63 segs.

autoridade estatal. Actualmente, perante a eficácia destes mecanismos não-oficiais de regulação da vida comunitária, não são poucos aqueles que contestam o carácter rígido e unilateral do poder estatal, que enaltecem as virtudes do diálogo e que encaram como uma alternativa com futuro os mecanismos sociais de organização e de composição de conflitos⁷³. Embora não obriguem ninguém a retirar da sua agenda de investigação o tema da construção do Estado, as questões que estiveram em foco ao longo deste artigo exigem, sem dúvida, uma maior disponibilidade para escutar as muitas vozes que ecoavam na cena política anterior ao século XIX, e para reconhecer que, em tempos não muito recuados, a política era pensada e praticada de uma forma muito diferente da actual.

73 Olivier Beau, *op. cit.*, 1992, pp. 4 segs.