

## **Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial – caps. 1 e 2 (Stuart Schwartz)**

### **A Justiça do Rei**

Para os ibéricos a administração da justiça era o mais importante atributo do governo.

Os portugueses e espanhóis dos séculos XVI e XVII achavam que a aplicação imparcial da lei e o honesto desempenho dos deveres públicos garantiam o bem-estar e o progresso do reino.

No ultramar, os rebentos coloniais de Espanha e Portugal não eram menos ciosos do valor da justiça e da lei.

O Império marítimo português, do qual o Brasil era apenas uma parte, era um Estado organizado para o qual fora desenvolvida uma complexa maquinaria de controle.

Os modelos de governo e instituições oficiais do Brasil baseavam-se nas formas originadas em Portugal ou nas áreas do Atlântico, da África e da Ásia para onde os portugueses se expandiram.

O desenvolvimento brasileiro antes e depois de 1580 foi com frequência precedido — ou ocorreu a par — de desenvolvimentos em Portugal ou em outros lugares do Império.

### **Organização Judiciária Portuguesa (Século XVI)**

A unidade básica da estrutura administrativa e judicial portuguesa era o Conselho.

O mais importante funcionário judiciário local era o juiz ordinário, às vezes chamado de juiz da terra.

Ele era responsável pela manutenção da lei e da ordem no município, mas geralmente encontrava obstáculos na realização desse objetivo.

Em 1352, foi criado o cargo de juiz de fora para substituir o juiz municipal em certas comunidades.

Nomeados pelo rei, os juízes de fora eram, teoricamente, menos sujeitos a pressões locais. Além disso, a política da Coroa era garantir que esses magistrados não tivessem ligações pessoais nas áreas de sua jurisdição.

Como os juízes municipais, os magistrados reais podiam ouvir casos civis e criminais em primeira instância, exceto aqueles que envolvessem prerrogativas reais.

Em 1580 a autoridade real e central — simbolizada pelo cetro branco do juiz de fora — já tinha suplantado o controle judiciário municipal em mais de cinquenta cidades de Portugal.

Comarcas ou Correições - para cada Correição era designado um corregedor (magistrado superior da Coroa), cujas funções eram, basicamente, de natureza investigatória e apelatória.

Além disso, o corregedor, cujo título significa exatamente o que corrige, tinha o dever de processar criminosos, supervisionar obras públicas, fiscalizar eleições municipais, aplicar ordenações reais e salvaguardar prerrogativas reais.

Ao longo do ano, esperava-se que o corregedor visitasse todas as cidades e aldeias sob sua jurisdição para certificar-se do estado da justiça, vistoriar o procedimento de magistrados subalternos e ouvir aqueles casos em que esses magistrados estivessem implicados ou fossem suspeitos. Fazer essa jornada era fazer correição; daí o título de corregedor.

A presença do juiz de fora e do corregedor nas cidades e aldeias de Portugal refletia uma tentativa da monarquia de limitar o controle de elementos locais de poder.

Um observador contemporâneo de Portugal comentou que também era obrigação do corregedor “apaziguar facções e discórdias e restringir a influência da província”. Tanto o corregedor como o juiz de fora eram pilares do governo real em nível local.

No sistema judicial e administrativo português questões relativas a órfãos, instituições de caridade e validação de testamentos eram atribuídas a outro grupo de funcionários. No nível municipal, havia um juiz de órfãos, cujas obrigações se limitavam à guarda de órfãos e de sua herança.

Seu superior imediato no nível da Comarca era o provedor, encarregado de órfãos, hospitais, irmandades laicas e questões de testamento, assim como da supervisão da coleta de certos tributos e rendas. Pelo fim do século XVII, o juiz de fora e o corregedor tinham assumido esses cargos em muitos lugares, o que resultou na concentração de poder nas mãos dos magistrados reais, num nível que excedia as suas atribuições.

#### Exceções ao padrão geral

As áreas pertencentes às ordens militares-religiosas de Cristo, Avis e Santiago não estavam submetidas ao sistema regular de administração, e nelas a lei era aplicada por um ouvidor, e não por um corregedor. Os poderes de um ouvidor equivaliam, mais ou menos, aos dos magistrados superiores da Coroa, mas ele era indicado pela ordem militar, e não pela Coroa.

A Universidade de Coimbra também desfrutava de posição distinta, uma vez que nela a justiça era administrada por um conservador da justiça, que tinha, sobre professores e estudantes, dentro e fora do campus, a mesma jurisdição que o corregedor normalmente exercia numa Comarca.

O arcebispo de Braga — primaz das Espanhas — exercia controle temporal, além de eclesiástico, sobre grande território. Além disso, terras pertencentes a certos magnatas, como o prior do Crato, o duque de Bragança, o duque de Aveiro e o marquês de Vila

Real, estavam isentas das visitas dos corregedores e eram sujeitas apenas a limitado controle real em questões relativas à administração da justiça.

### Tribunais Superiores

Os Tribunais Superiores de Apelação eram o nível seguinte da estrutura judiciária. O Tribunal Superior era conhecido, no mundo português, como Relação, às vezes Casa da Relação. Em 1580, havia três Tribunais Superiores em operação no Império português: dois tribunais subordinados, a Casa do Cível em Lisboa e a Relação da Índia, em Goa, e a superior Casa da Suplicação, que devia sua posição à proximidade da pessoa do rei.

A Casa do Cível estava estabelecida em Lisboa desde 1434. Todos os casos cíveis em Portugal, com direito a recurso, eram ouvidos por esse tribunal, que exercia jurisdição final em disputas que envolvessem pequenas somas.

A Casa da Suplicação também era um Tribunal Superior de Apelação, mas estava acima das outras cortes. Tinha começado como tribunal para o séquito do rei e, originariamente, funcionara nas instalações da Casa do Cível, mas em 1392 foi separada em caráter permanente.

A organização e os procedimentos internos da Casa da Suplicação serviam de modelo para todos os outros tribunais do Império português. Cada posição dentro da estrutura do tribunal trazia, com suas funções, vantagens e prestígio que os magistrados ansiavam por adquirir. O principal órgão do tribunal era composto de desembargadores, divididos em desembargadores extravagantes e desembargadores dos agravos. Os primeiros eram membros menos graduados, geralmente homens mais jovens e inexperientes, designados, conforme a necessidade, para os casos presididos pelos desembargadores dos agravos.

No ápice do sistema judiciário ficava o Desembargo do Paço, órgão que, tendo principiado como uma assembléia consultiva de d. João II (1481-95), passara a uma instância governamental plenamente institucionalizada pelas Ordenações Manuelinas de 1514. Embora casos de mérito especial pudessem recorrer a esse órgão depois de esgotar todos os outros meios de conciliação, sua função básica não era a de tribunal, mas a de conselho e assembléia consultiva em todas as questões de justiça e administração judiciária. Com o passar do tempo, o Desembargo do Paço tornou-se o órgão central da estrutura burocrática do Império português.

Tornar-se membro do Desembargo do Paço representava o pináculo da promoção no sistema judiciário, e todos os magistrados aspiravam ao prestígio, à influência e ao alto salário dessa posição.

Um sistema de tribunais e funcionários eclesiásticos que aplicava a lei canônica existia paralelamente à organização judicial esboçada acima. Clérigos tinham direito a julgamento nos tribunais religiosos, os quais, via de regra, eram lenientes e aplicavam penas leves.

Um tribunal especial, a Inquisição, ou Santo Ofício, mantinha sua própria organização e exercia jurisdição sobre o laicato e o clero em questões de moralidade, heresia e desvio sexual.

Havia uma comissão análoga ao Desembargo do Paço para aconselhar o Rei em questões pertinentes à Igreja e à moralidade no reino (consciência real) – a Mesa da Consciência e Ordens. Composta de homens da Igreja e advogados laicos, que aconselhavam a Coroa em assuntos relativos à Igreja, às ordens militares e à Universidade de Coimbra.

Era também responsabilidade da Mesa da Consciência prover todos os benefícios eclesiásticos das dioceses, resgatar cativos, administrar a propriedade de pessoas que morriam sem deixar testamento e zelar de modo geral pela moralidade no reino. A Mesa da Consciência nomeava, ainda, os “provedores dos defuntos e resíduos” e coletava o dízimo no Brasil e outros domínios mediante um sistema delegado de cobrança.

Como o Desembargo do Paço, a Mesa da Consciência também exercia certas funções judiciais. Membros das ordens militares eram isentos da jurisdição civil e tinham direito de ser julgados por um juiz especial que sempre pertencia a uma das ordens. Esse juiz dos cavaleiros tomava conhecimento de todos os casos que envolvessem cavaleiros das ordens militares, e de suas decisões só cabiam recursos à Mesa da Consciência. Da mesma forma, das decisões do conservador da Universidade de Coimbra só cabia recurso à Mesa.

Mais importante, porém, era que a Mesa da Consciência debatia e resolvia os problemas morais do domínio português no Brasil: a posição e a natureza dos índios, a legalidade e a moralidade do comércio de escravos africanos e indígenas e o problema da “guerra justa”. Essas questões morais e sua solução exerceram considerável influência na formação da sociedade e da mentalidade do Brasil colonial.

O sistema de tribunais reais e eclesiásticos era, ao que tudo indica, um mecanismo altamente racionalizado de administração judicial, um sistema baseado no conceito de que a obrigação de fornecer os meios legais para corrigir erros constituía a essência da autoridade do rei.

No processo de centralização, a Coroa portuguesa encontrara, no sistema judiciário, uma ferramenta conveniente e eficaz para a ampliação do poder real, e, no corpo de magistrados profissionais do sistema, a Coroa não apenas encontrou, mas forjou um aliado competente.

Os letrados, ou pessoas com grau universitário, elevaram-se a posição de destaque no século XIV, depois das Cortes de Coimbra de 1385. Em meados do século XV, sua posição era a de quase igualdade com a classe dos cavaleiros e fidalgos, embora os fidalgos se recusassem a reconhecer esse fato.

Embora a classe dos letrados tenha vindo de origens humildes no século XIV, trezentos anos depois sua importância e seu prestígio estavam institucionalizados mediante a concessão de títulos de nobreza e o ingresso nas ordens militares.

Em Portugal e na Espanha, os letrados formavam um grupo estreitamente ligado à Coroa, profundamente respeitoso da lei e da ordem e ansioso por encontrar soluções legais para os problemas práticos do governo.

Cada promoção trazia mais prestígio, mais privilégios e maiores salários. O bem-estar dos letrados de nível universitário dependia em grande parte dos favores reais. Na luta dos reis portugueses para impor uma monarquia centralizada, os letrados se tornaram aliados naturais. Quando a administração do Império ultramarino transformou-se em preocupação permanente, a Coroa voltou-se novamente para a classe dos magistrados.

A lei portuguesa tornou-se a lei dos territórios que acabavam de ser incluídos em seus domínios, e ministros da Justiça semelhantes aos de Portugal assumiram cargos nas colônias para aplicar a lei. As condições locais e as relações particulares da colônia com a Coroa, entretanto, determinavam, em certa medida, a natureza da administração judicial.

A semelhança entre as reclamações registradas contra os magistrados de Lisboa, Índia e Brasil indica um padrão geral – se não de abusos judiciais pelo menos do modo de sociedade encarar a magistratura.

Os soldados, comerciantes, clérigos e cidadãos portugueses considerava a administração da justiça como a parte principal do governo real e esperavam o mais alto nível de desempenho dos magistrados. Quando isso não ocorria, havia reclamações em alto e bom som. Contudo, a maioria das pessoas não conseguia ver a maneira pela qual a organização judicial tinha se tornado o esquema estrutural do império. Essa organização, racionalizada e sistematizada desde o século XIV, oferecia à Coroa os meios burocráticos e quase imperceptivelmente a magistratura real for estendida às colônias.

### **Justiça e Juízes no Brasil – 1500 a 1580**

Até 1530 não houve tentativa de legislação sistemática para a nova terra. Os capitães de navios e os líderes de expedições militares e exploratórias exerciam suas prerrogativas de árbitros nas disputas abordo. Para os poucos europeus que permaneciam por algum tempo naquelas costas inóspitas, só havia a justiça de fronteira, dispensada pessoalmente com um golpe de espada ou uma bala de mosquete.

A expedição de Martim Afonso de Sousa, que partiu de Lisboa em 1530, marcou uma transição importante entre a frouxa administração imposta pela necessidade militar e uma forma mais concreta baseada no estabelecimento de colonização permanente e no reconhecimento da necessidade regularização da sociedade.

Os amplos poderes judiciais dados a Martim Afonso de Sousa como capitão-mor da frota refletem a natureza de transição entre os duplos objetivos dessa expedição. Como comandante militar tinha total autoridade legal sobre todas causas cíveis e militares e, exceto para fidalgos, não havia recurso possível de suas decisões. Seu poder judicial se estendia a todos os membros da expedição e a todas as pessoas do Brasil. Esses amplos poderes estavam de acordo com a tradição de autoridade militar concedida ao

comandante supremo; entretanto reconhecendo os objetivos de colonização da expedição, foi dada a Martim Afonso de Sousa uma carta que lhe garantia o direito de criar cargos judiciais e governamentais necessários à correta administração da nova colônia.

Convencido de que só a colonização permanente poderia resguardar o Brasil de rivais estrangeiros, Dom João III dividiu o novo território conquistado em quinze partes que foram doadas a doze fidalgos portugueses, entre 1533 e 1535. Era uma tentativa de utilizar o sistema de capitanias donatárias de Açores e Madeira, a fim de distribuir o encargo da colonização entre certos indivíduos e, assim, diminuir as obrigações reais.

As doações foram feitas através de dois instrumentos: a carta de doação que delineava os poderes e os privilégios de quem a recebia; e o foral, que especificava suas obrigações para com a Coroa e para com os habitantes de seu território.

A carta de doação dava ao proprietário larga alçada civil e criminal a ser exercida por pessoas por ele nomeadas: um ouvidor, e demais oficiais e justiça necessários; escrivães, tabeliães e meirinhos. Um segundo ouvidor poderia ser apontado, de acordo com o crescimento da população. O ouvidor podia presidir audiência de causas em primeira instância, oriunda do território compreendido no raio de dez léguas de sua residência; e examinar recursos das decisões de juízes menos categorizados.

Eram de alçada, tanto dom donatário quanto do ouvidor, as causas cíveis que não ultrapassassem os 100 mil réis e não contassem com recurso; e as causas criminais que requeressem pena de morte. Como no caso de Martim Afonso e Sousa, a jurisdição exercida sobre os fidalgos era mais limitada. Os fidalgos podiam ser julgados sem apelação nas causas cíveis que envolvessem menos de 100 cruzados e, nas causas criminais, sentenciados a um máximo de 10 anos de exílio. Nos casos de blasfêmia, heresia, sodomia e falsificação, nem mesmo os fidalgos podiam apelar da pena de morte.

O proprietário da capitania controlava a justiça de alto a baixo. A capitania estava isenta de inspeção por parte de qualquer magistrado da Coroa.

Os poderes judiciais cedidos aos donatários, embora não fossem em si feudais, eram retrógrados e não contribuíam para o crescimento do poder real. Contudo, esta falha da Coroa não teve longa duração e, apesar de até 1685 serem doadas capitanias no Brasil, os poderes judiciais reais nunca mais foram entregues como nas doações originais.

Com o tempo, o sistema de capitanias hereditárias empregado no Brasil provou ser tão ineficiente na administração de justiça, quanto na promoção da colonização. Geralmente os donatários ou seus representantes investiam-se do poderes de ouvidor, além de outros cargos que ocupavam como capitão ou governador.

D. João III, perturbado por essas condições – fracassos dos donatários e constante pressão dos intrusos estrangeiros – resolveu centralizar o governo Brasil, instituindo o

cargo de governador-geral, e fornecer a esta nova forma de governo os oficiais de justiça necessários. Esta decisão alterou o sistema de capitanias, sem o abolir.

Tomé de Sousa, primeiro governador-geral, foi enviado para a Bahia com uma grande expedição e instruções específicas para colonizar e estabelecer um governo central na colônia. Trouxe consigo homens indicados para vários cargos administrativos, tais como capitão da guarda costeira, provedor-mor, e, mais ainda, ouvidor-geral. Nos sessenta anos que se seguiram, a justiça no Brasil seria administrada pelo ouvidor geral e pelos seus subordinados. Podemos ver, pelos problemas que eles enfrentaram, não só as dificuldades da administração judicial, mas também como e por quê os encarregados da justiça eventualmente assumiam poderes administrativos e burocráticos.

A chegada de Pero Borges como ouvidor-geral em 1549, marcou a significativa cisão da estrutura do judiciário brasileiro até então. Ao invés de simplesmente abolir o sistema de capitanias por completo, e criar uma administração real bem centralizada, o ouvidor geral foi sobreposto à estrutura já existente de magistrados municipais e ouvidores designados pelos donatários.

Borges deveria presidir audiências dos recursos das sentenças proferidas pelos ouvidores designados pelos donatários e servir como magistrado local para a capitania da Bahia. Deveria, igualmente, visitar cada uma das outras capitanias para inspecionar a situação da justiça nesses locais. Este dever conflitava com a isenção de inspeção real concedida aos donatários, e a visita do ouvidor geral representava agora a extensão do poder da Coroa sobre as várias capitanias. Assim, a estrutura judicial anterior se tornou subordinada ao magistrado da Coroa que ficava com elemento intermediário entre os ouvidores e a casa da Suplicação, em Lisboa.

Grassava o abuso administrativo e a incompetência. Borges recomendou insistentemente que a Coroa forcesse os donatários a selecionar seus ouvidores dentre os homens treinados a servir à lei.

O relatório de Borges faz menção à proliferação de funcionários públicos, fenômeno característico da administração ibérica, que se tinha iniciado por volta de 1550.

A incompetência judicial contribuiu para a situação turbulenta do Brasil, mas a raiz dessa situação se encontrava nas múltiplas oportunidades para a prática de excessos e de atos licenciosos. O braço da lei não chegava a áreas remotas e a esparsa colonização tinha como resultado a falta de pressão comunitária para apoiar a moralidade e o respeito à lei.

O grande número de mulheres índias, cujo conceito de moralidade sexual diferia consideravelmente das normas portuguesas, constituía-se numa atração para os primeiros colonos. A falta de mulheres européias, mais que qualquer outro fator, levou os colonos para os braços das indígenas. O clero constantemente censurava a escandalosa licenciosidade sexual dos primeiros tempos de colônia.

A lei portuguesa no Brasil dizia respeito quase exclusivamente aos europeus. A população indígena permaneceu para além do alcance do governo civil e, conseqüentemente, se viu privada de recorrer aos canais normais da justiça.

Os índios que procuravam proteção com os funcionários da justiça descobriram que a balança da justiça pesava contra eles.

A introdução do cargo de ouvidor geral no Brasil refletiu não só o desejo da Coroa em melhorar a situação da justiça, mas também sua vontade de em aumentar o controle real centralizado.

A prática administrativa portuguesa conservou a divisão entre setores fiscal e judicial da burocracia. Entretanto, estas linhas divisórias se interpenetravam nos séculos XVI e XVII à medida que os magistrados reais passaram a assumir as responsabilidades fiscais em Portugal.

Em 1554 Pero Borges viu acrescentados a seus deveres de ouvidor geral aqueles de provedor-mor da fazenda. O exercício dessas funções deu a Borges extensos poderes. Nas regiões fronteiriças e nas áreas mais pobres, os magistrados reais com freqüência exerciam a função de fiscal da fazenda.

O poder dos magistrados gerou conflito com outras fontes de autoridade.

A chegada de Mem de Sá em 1557 marcou uma nova era no interesse real em relação à administração da justiça e a imposição da lei. Ao contrário de seus predecessores, Mem de Sá era um letrado que, dentro da hierarquia do serviço real, conseguira atingir um cargo na Casa de Suplicação e recebera o título honorífico de Conselheiro do Rei. Estava, portanto, à altura de exercer os poderes judiciais e as prerrogativas próprias de seu cargo no Brasil.

Os poderes de Mem de Sá em assuntos de justiça foram consideravelmente ampliados, em detrimento dos donatários. Foi revogado o privilégio de isenção por parte dos funcionários reais da qual gozavam os donatários. A proclamação explícita da competência do governador para inspecionar as capitanias, ressaltava a determinação da colônia em estender o controle real.

O governo de Mem de Sá, de 1557 a 1572, foi um período de importante para o desenvolvimento da administração judicial brasileira.

Mem de Sá conseguiu considerável apoio dos jesuítas, que estavam se tornando uma força dominante na vida espiritual e sócio-política da colônia. Sua aliança com eles na proteção da população indígena contra a depredação de colonos era necessária para a preservação da lei e da ordem, ou ao menos ele assim o acreditava. Depois de 1560, a política pro-indígena do governador foi apoiada por um novo funcionário, o mamosteiro, um funcionário civil designado para cada capitania a fim de resguardar a liberdade dos índios. A criação do cargo de mamosteiro para o Brasil representou uma

das primeiras tentativas de colocar o problema indígena sob controle secular e demonstrou o crescente desejo da Coroa de em proteger a população indígena do Brasil.

Por volta de 1562 tornou-se claro, ao menos para os seus subordinados na fazenda, que os deveres de ouvidor geral e de provedor-mor eram incompatíveis. Os funcionários menos categorizados reclamavam que ambos os cargos requeriam habilidades especiais e a total atenção de administradores diferentes. Ainda mais, e esta parece ser a raiz da reclamação, o ouvidor geral era obrigado a visitar as capitâneas todos os anos e sua ausência da Bahia deixava abandonado o cargo da Fazenda. Sem a aprovação e a assinatura do provedor-mor, seus subordinados

Ficavam incapacitados a cumprir suas tarefas. Apesar de tais considerações, a Coroa não se convenceu e os dois cargos ficaram unidos pelo século XVII a dentro.

Nas laxas condições de fronteira em que se encontrava a colônia, foi intensificada a tendência metropolitana de transformar a hierarquia judicial em burocracia administrativa.

Por volta de 1580 o Brasil tinha passado de uma administração judicial leniente, efetuada por auditores particularmente designados, para um sistema mais centralizado baseado no cargo de ouvidor geral. Esta mudança realça o crescente controle real sobre a colônia no período que se inicia em 1549. Essas mudanças administrativas, contudo, só em parte revelam outras modificações importantes na vida colonial. A indústria do açúcar tinha começado a florescer na região costeira de Pernambuco e Bahia entre 1570 e 1580. À medida que as culturas de cana se espalharam pela costa do nordeste, cresceram a produção e a quantidade de contendas. No princípio da década de 80 tornou-se claro que um só ouvidor geral não podia promover a administração da justiça de maneira adequada e equitativa.

