

A Secretaria de Estado do Ultramar origem, organização e expedientes (1736-1750)¹

Mario Francisco Simões Junior

Mestre em História Econômica (FFLCH-USP)

Resumo

A Secretaria de Estado do Ultramar desempenhou um importante papel na administração do império português no decorrer do século XVIII através da expedição de ordens e instruções ao Conselho Ultramarino e aos agentes da administração colonial. O presente trabalho visa discutir as origens e as formas de atuação desta secretaria ao longo do reinado de D. João V, com especial ênfase sobre a organização interna da repartição (seus oficiais e hierarquias) e os limites colocados aos expedientes do ministro Antônio Guedes Pereira.

Palavras-chave Secretaria de Estado do Ultramar, Antônio Guedes Pereira, administração colonial.

Abstract

The Secretary of State for Overseas Domains played an important role in the administration of the Portuguese Empire in the course of the eighteenth century, mainly by sending orders and instructions to the Overseas Council and to the agents of the colonial administration. This paper aims to discuss the origins and ways of acting of this department along the reign of D. João V, with special emphasis on its internal organization (its officers and hierarchies) and the limits placed to the expedients of its secretary, Antônio Guedes Pereira.

Keywords Secretary of State for Overseas Domains, Antônio Guedes Pereira, colonial administration.

¹ O presente trabalho reproduz resultados apresentados em 2017 na dissertação intitulada “A Secretaria de Estado do Ultramar e Diogo de Mendonça Corte Real: inflexões na administração central do império português (1750-1756)”, que por sua vez retoma e amplia passagens da comunicação “Uma secretaria para o ultramar”, publicada em 2015 nos Anais da X Semana de História Política da UERJ, quando a pesquisa se encontrava em estágio inicial.

A reforma ministerial de D. João V

No dia 9 de maio de 1736, faleceu em Benfica, com 78 anos de idade, Diogo de Mendonça Corte Real.² Peça fundamental da administração de D. João V, esse ministro havia acumulado as funções de Secretário de Estado, Secretário da Assinatura e Secretário das Mercês. Logo se vê que Diogo de Mendonça era um homem de especial confiança do rei. Como secretário, esse ministro devia possuir um conhecimento único do ofício, adquirido após décadas de cuidados com os papéis e expedientes da Coroa.

Não obstante, o secretário Diogo de Mendonça dificilmente devia bastar para todas as tarefas de que o rei lhe incumbia. Uma situação que, provavelmente, ainda “se foi agravando com o avançar da idade do ministro”.³ Ao que tudo indica, o enorme volume dos negócios da Coroa, respeitantes à administração das mais variadas partes do império, superava em muito as capacidades de um único secretário. Isso era o que pensava um dos homens mais ilustres da época. Nos dizeres de D. Luís da Cunha,

ainda que meu grande e fiel amigo Diogo de Mendonça Corte Real, que Deus tem em glória, com grande conhecimento deles dava a todos os que pertenciam a estas três repartições o despacho que S. Majestade lhe permitia, é certo que estando embaraçado com outras muitas dependências de que o dito Senhor o encarregava, necessariamente devia confundir as espécies; porque a capacidade do homem tem sua certa medida, como um vaso, no qual se se deita mais água do que ele pode conter, logo transborda, e confusamente se derrama e se perde, ou se turba, sem se poder aproveitar.⁴

Diogo de Mendonça também foi censurado pelo diplomata em razão da bagunça em que deixara os papéis das repartições em que servia.⁵ Não se tratava, contudo, de um problema simplesmente individual. Como bem sabia D. Luís da Cunha, as confusões e atrasos nos expedientes eram frutos de um distúrbio mais profundo, já que não havia critérios claros na

2 Cf. *Gazeta de Lisboa Ocidental*. n. 20, quinta-feira, 17 de maio de 1736. Por conta de seu falecimento, esse periódico fornece algumas informações sobre a trajetória de Diogo de Mendonça Corte Real (1658-1736). Esse secretário foi enviado extraordinário e plenipotenciário do rei D. Pedro II nos Estados Gerais das Províncias Unidas, “donde no ano de 1694 passou com o mesmo caráter, e prerrogativas à Corte de Madrid”. Sucedeu Pedro Sanches Farinha na Secretaria das Mercês, após retornar a Portugal. Foi nomeado Secretário de Estado pelo rei D. João V e também acumulou os expedientes da assinatura.

3 BARRETO, José. “Introdução”. In: MELO, Sebastião José de Carvalho e. *Escritos econômicos de Londres (1741-1742)*. Lisboa: Biblioteca Nacional, 1986. p. VIII.

4 CUNHA, Luís da. *Instruções políticas. Introdução, estudo e edição de Abílio Diniz Silva*. Lisboa: Comissão Nacional para a Comemoração dos Descobrimentos Portugueses, 2001. pp. 193-194.

5 Idem. *Testamento Político ou Carta de conselhos ao Senhor D. José sendo Príncipe. Introdução, estudo e edição de Abílio Diniz Silva*. Lisboa: Biblioteca Nacional de Portugal, 2013. p. 87.

organização e divisão dos despachos régios. As repartições estavam atulhadas de papéis, algo que só piorava com a grande afluência dos negócios “já estrangeiros, já domésticos e já ultramarinos” que se misturavam pelos gabinetes.⁶

Com a morte de Diogo de Mendonça, alguns homens de confiança do rei, como o cardeal D. João da Mota e o cardeal da Cunha, logo foram chamados a opinar sobre a nomeação de novos secretários e a respeito de uma possível reorganização dos expedientes régios.⁷ Após meses de arbítrios e discussões, a Coroa finalmente se decidiu sobre a condução de uma reforma.

Através do alvará de 28 de julho de 1736, D. João V afirmou que as secretarias que haviam sido criadas após a restauração de 1640, com o intuito de auxiliar o despacho e atender às urgências administrativas da guerra com a Espanha, já não se mostravam organismos eficazes para cuidar do crescente volume de papéis que subiam a sua presença. D. João V procurou ressaltar que a própria “experiência” de governo havia lhe mostrado que a organização previamente existente não satisfazia mais a sua administração e que,

antes, pelo contrário, se encontram na sua prática alguns inconvenientes graves, e maior dilação e embaraço no despacho das ditas Secretarias, não só por não constar com toda clareza necessária das matérias que pertencem a cada uma, mas por separar o dito Alvará [de 1643] algumas, que deviam andar unidas, e muito mais por passarem os negócios, depois de resolutos em qualquer das duas primeiras Secretarias, para o expediente da terceira da Assinatura; fazendo-se preciso, que o Secretário dela os torne a examinar de novo, e as resoluções, que sobre eles fui servido tomar [...].⁸

Vejamos, brevemente, essa antiga forma de organização ministerial. Em novembro de 1643, o rei D. João IV, querendo dar aos seus despachos uma mais fácil e “breve expedição”, havia determinado que os negócios que corriam por sua Secretaria de Estado, em atividade desde dezembro de 1640, fossem divididos com uma nova repartição, denominada das “Mercês”. Pela Secretaria de Estado continuaria a ser despachada toda a correspondência mantida com os reinos estrangeiros, além de toda a comunicação com os governadores e demais oficiais do império, incluindo o despacho de todas as ordens e cartas “que se houvessem de dar”. Da mesma forma, as consultas que tocassem às matérias de governo e

6 Ibidem.

7 BRAZÃO, Eduardo. “A Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, criação de D. João V”. Revista Portuguesa de História. t. XVI. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Instituto de História Econômica e Social, 1976. p. 56.

8 “Alvará mandando que as três Secretarias d’Estado, das Mercês e Expediente, e da Assinatura, tenham todas o título de Secretarias d’Estado, a saber: uma dos negócios interiores do Reino, outra dos que pertencem a Marinha e Domínios Ultramarinos, e outra dos negócios Estrangeiros e da Guerra”. Boletim do Conselho Ultramarino. Legislação Antiga. Volume I. Lisboa: Imprensa Nacional, 1867. pp. 409-411.

“direção de coisas públicas”, como o provimento de ofícios da administração régia, continuariam a seguir pela sobredita Secretaria de Estado.

Quanto aos demais expedientes que restassem,

todas as mais Consultas, Despachos, Decretos, e ordens, que se houverem de passar, e receberem cartas, e papéis, que não forem das matérias referidas, e do despacho das mercês que eu fizer, por serviços, ou graça, não sendo das que ficam apontadas, se expedirão pela Secretaria das Mercês, e Expediente.⁹

Como podemos observar, o expediente da Secretaria das Mercês foi definido muito mais em função daquilo que a Secretaria de Estado deixaria de despachar do que em razão de alguma prerrogativa ou qualidade própria. Uma forma de divisão que dava margem para a sobreposição do expediente das duas repartições. Como observou posteriormente o cardeal da Mota, o Secretário das Mercês costumava tratar “tanto dos negócios de Estado, como o chamado Secretário de Estado, e muitos que não são de mercês, por cuja razão lhe é muito impróprio o nome de Secretário das Mercês”.¹⁰

Além destas duas secretarias, “Estado” e “Mercês”, ainda havia uma terceira repartição, denominada da “Assinatura”. Segundo André da Silva Costa, a origem dessa secretaria também remonta a década de 1640, quando surgira um ministro responsável pela preparação dos papéis e documentos que seriam firmados pelo monarca.¹¹ Essa secretaria da “Assinatura”, de acordo com André da Silva Costa, teria se desenvolvido como uma repartição destinada a controlar a autenticação dos papéis da Coroa, de modo a aliar a agilidade no despacho com o controle da produção documental.¹²

De toda forma, é certo que a sobreposição de funções também foi agravada pelo fato desta última repartição ter que repassar, novamente, todos os despachos que já haviam sido preparados pelas secretarias anteriores. A grande confusão com os despachos pode explicar, aliás, a posterior concentração dos expedientes das secretarias, até 1736, em Diogo de Mendonça Corte Real. Afinal, com a repetição de circuitos burocráticos e a má definição das áreas de atuação, é possível que tenha se mostrado mais cômodo para D. João V concentrar os expedientes da Coroa em um único secretário de sua confiança.

9 Ibidem. p. 227.

10 Carta de 22 de maio de 1736. Biblioteca Nacional de Portugal (BNP), Cód. 8058. fl. 241.

11 COSTA, André da Silva. Os secretários e o Estado do rei: Luta de Corte e poder político, secs. XVI-XVII. Lisboa: Dissertação de Mestrado pela Universidade Nova de Lisboa, 2008. pp. 158-159.

12 Ibidem. p. 158.

A morosidade resultante dessa ineficiente disposição administrativa foi citada no alvará de 28 de julho de 1736 como a principal justificativa para uma reforma na organização das secretarias. Segundo esse alvará, era

mais natural, que cada uma das ditas Secretarias tenha o seu expediente, separado de tudo o que diz respeito às matérias da sua repartição; e que na mesma, por onde baixam as resoluções, se examine se estão conformes a elas as Ordens, que em sua execução se expedem pelos Tribunais, e sobem à Assinatura; evitando-se por esse modo muitas demoras, e o que é mais, ocupar-se neste emprego um Secretário, que com mais útil aplicação pode ter o de outra repartição, a qual se faz preciso criar de novo em atenção dos muitos negócios, que com o tempo tem crescido, para que, dividido o trabalho, seja mais pronta a expedição.¹³

D. João V instituiu, então, a “Secretaria de Estado do Reino”, a “Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e Guerra” e a “Secretaria de Estado da Marinha e Domínios Ultramarinos”.

O cardeal da Mota fora o principal defensor dessa reforma. Em uma carta pouco anterior, de 22 de maio de 1736, D. João da Mota¹⁴ havia traçado duras críticas aos arbítrios do cardeal da Cunha,¹⁵ que aconselhara o monarca a nomear dois novos Secretários de Estado sob uma mesma repartição, ambos comunicando e dividindo todos os despachos entre si. O cardeal da Mota, contrário a esta proposta, alegou que não seria conveniente à administração da Coroa ter “dois galos em um poleiro”. Um dos secretários mandaria e o outro “contramandaria”, de tal forma que os oficiais não saberiam a quem obedecer, “e seria tudo uma confusão nas ordens que passassem”.¹⁶

Para atender a variedade dos negócios da Coroa, o cardeal D. João da Mota foi pragmático e propôs ao monarca que fossem criadas três repartições, todas com a qualidade de “Secretarias de Estado”. Em relação à divisão dos despachos, D. João da Mota sugeriu que fossem consideradas as diferentes áreas da administração régia. Além de uma secretaria centrada no espaço administrativo do próprio reino e de uma segunda repartição para cuidar

13 Boletim do Conselho Ultramarino. Op. Cit. p. 410.

14 D. João da Mota e Silva (1685-1747). “O rei tinha-o em grade apreço e ouvia com interesse os seus conselhos”. Com a morte de Diogo de Mendonça, o cardeal da Mota passou a ocupar uma posição central na administração régia. Cf. FERREIRA, Maria Emília Cordeiro. João da Mota e Silva. In: SERRÃO, Joel (dir.). Dicionário de História de Portugal. Vol. 5. Porto: Figueirinhas, 2002. pp. 573-574.

15 D. João da Mota se refere ao colega apenas como “Cardeal da Cunha”. Deve se tratar de Nuno da Cunha e Ataíde (1664-1750), que foi conselheiro de Estado e Inquisidor-mor durante o reinado de D. João V. Cf. Notícias de Portugal escritas por Manoel Severim de Faria. 2ª impressão, acrescentadas pelo padre D. José Barbosa. Lisboa Ocidental: publicado na oficina de António Isidoro da Fonseca, 1740. pp. 273-274.

16 Carta de 22 de maio de 1736. BNP, Cód. 8058. fl. 241.

dos negócios com os governos estrangeiros, o cardeal defendeu que deveria haver uma terceira secretaria especializada nos assuntos dos domínios ultramarinos, aos quais se deviam juntar também o trato dos assuntos da marinha portuguesa. O cardeal D. João da Mota procurou aliar tanto os fatores políticos quanto os geográficos na definição das especialidades de cada repartição. No caso da Secretaria do Ultramar, esta teria muito em que trabalhar nas

correspondências dos Vice-Reis, Governadores, e Ministros de todas as Conquistas, nas Consultas do Conselho Ultramarino, e nas do Conselho da Fazenda, que respeitam à Índia, Ilhas e Mazagão, e aos Armazéns, e da Mesa da Consciência quanto às Igrejas do Ultramar, e do Conselho de Guerra dos Postos da Marinha, Ofícios da mesma Marinha, e despachos de mercês de toda a dita Repartição.¹⁷

Como podemos notar, o rei acolheu essas sugestões e, para o lugar das antigas repartições, se decidiu pela criação das três novas secretarias, todas com o título de “Secretarias de Estado”.¹⁸ À Secretaria de Estado do Reino se destinariam todos os despachos referentes à criação e provimento de títulos, além de concessões de senhorios de terras, privilégios, rendas, ofícios e mercês. Da mesma forma, todos os negócios pertencentes às ordens militares, à administração da justiça, fazenda e polícia, bem como os interesses particulares que se fizessem presentes por petições e consultas, seriam encaminhados para a sobredita secretaria e por ela se expediriam as respostas.¹⁹ Pela Secretaria dos Negócios Estrangeiros deveriam correr as negociações com as outras cortes, o que incluía as correspondências com o corpo diplomático e as conferências com os ministros estrangeiros que estivessem em Portugal. Do mesmo modo, caberia a esta secretaria o provimento de tropas, armazéns, fortes, hospitais e postos militares do reino.²⁰

Quanto à Secretaria do Ultramar, objeto central de nossos estudos, optamos por reproduzir o alvará de 1736 em maior detalhe:

A Secretaria de Estado da Marinha e Conquistas pertencerão todos os despachos, concernentes à Expedição das Armadas e Frotas, e administração da Fazenda dos seus Armazéns, os provimentos de todos os postos Militares da mesma Marinha, e os Ofícios dela: o Expediente dos Passaportes dos Navios, que saírem deste porto, as Ordens sobre os que entrarem, todas as mais dependências da mesma Marinha, e as Consultas, avisos e requerimentos, que respeitarem às matérias referidas, se remeterão à dita Secretaria com a formalidade acima declarada. Igualmente pertencerão a ela as nomeações de Vice-Reis, Governadores e Capitães Generais dos Estados da Índia, Brasil, Maranhão, Reino de Angola, Ilhas da Madeira, Açores e Cabo Verde e Presídios de África; os provimentos de

17 Ibidem. fl. 241-242.

18 Boletim do Conselho Ultramarino. Op. Cit. p. 410.

19 Ibidem.

20 Ibidem. p. 411.

todos os postos Militares e Ofícios de Justiça e Fazenda das mesmas Conquistas, e das Dignidades, Canonicatos, Paróquias e mais Benefícios das suas Igrejas; os negócios das Missões e todos os mais pertencentes à administração da Justiça, Fazenda Real, Comércio e Governo dos referidos Domínios; e as Cartas, que me escreverem os Vice-Reis, Governadores, Prelados e quaisquer outras pessoas, não sendo dirigidas a algum Tribunal, se remeterão à dita Secretaria, e por ela se expedirão as respostas.²¹

A criação destas novas secretarias correspondeu a uma clara tentativa da Coroa portuguesa em remediar o atraso nos despachos e oferecer um tratamento mais diligente aos papéis que passavam pela assinatura régia. Tratava-se de reordenar os diferentes negócios sob a administração da Coroa e, assim, delimitar as tarefas e obrigações de cada novo ministro.

Para as três novas repartições foram nomeados: Pedro da Mota e Silva, Secretário de Estado do Reino;²² Marco Antônio de Azevedo Coutinho, Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Guerra;²³ e Antônio Guedes Pereira, Secretário de Estado da Marinha e Domínios Ultramarinos.²⁴

Os secretários escolhidos por D. João V possuíam importantes experiências diplomáticas no exterior, algo que deve ter contado bastante para as suas respectivas nomeações. Marco Antônio havia servido em Paris e Londres; Antônio Guedes Pereira em Madrid; e Pedro da Mota e Silva em Roma. Como bem observou D. Luís da Cunha, esta era uma prática que vinha se consolidando desde as últimas décadas. Já haviam sido nomeados secretários: “Mendo de Foios, que foi enviado em Madrid; José de Faria, em Inglaterra e Espanha; Diogo de Mendonça, em Holanda e Madrid”.²⁵

Para D. Luís da Cunha, o expediente da Secretaria de Estado do Reino viria a ser o mais penoso, “porque, respeitando ao despacho interior do reino, deve ser o seu trabalho quotidiano, pois é necessário que oiça muitos pretendentes, que raramente se satisfazem, e por costume se queixam”.²⁶ Já o expediente da Secretaria dos Negócios Estrangeiros dependeria das conjunturas externas. Ao redigir suas “Instruções”, D. Luís da Cunha minimizou, à época, “os interesses que se tem com as outras nações da Europa”. Todavia,

21 Ibidem. pp. 410-411.

22 Pedro da Mota e Silva (1684-1757) era irmão do Cardeal D. João da Mota. Foi cônego da catedral de Faro e enviado extraordinário de Portugal na Santa Sé, antes de ser nomeado secretário de Estado. Cf. Optima Pars. Elites Portuguesas do Antigo Regime. Nuno Gonçalo Monteiro (pesquisador responsável). Banco de dados elaborado em Microsoft Access, versão de outubro de 2006.

23 Marco Antônio de Azevedo Coutinho (1688-1750), ministro que havia sido nomeado para servir na enviatura diplomática de Londres. Cf. Optima Pars. Op. Cit.

24 Antônio Guedes Pereira (1683-1747) foi escrivão da Fazenda Real por via de sucessão e nomeado para a enviatura diplomática de Madri. Cf. Optima Pars. Op. Cit.

25 CUNHA, Luís da. “Carta de Instruções a D. Luís da Cunha Manuel”. Instruções Políticas. Op. Cit. p. 177.

26 CUNHA, Luís da. Instruções Políticas. Op. Cit. p. 182.

ponderou que ainda poderiam vir tempos mais difíceis, em que o secretário se visse ocupado “não só os dias, mas as noites”.²⁷

Quanto à Secretaria do Ultramar, esta foi qualificada como “importantíssima” por cuidar dos assuntos referentes às colônias. Segundo D. Luís da Cunha, o seu expediente não seria tão fatigante quanto a do reino, pois “antes a sua maior ocupação se reduz ao tempo em que as frotas partem, ou chegam carregadas de ouro e diamantes”, além de outros gêneros “igualmente úteis na sua proporção”.²⁸ Mesmo assim, considerava que essa repartição seria muito útil, pois as conquistas, a seu ver, honravam e sustentavam Portugal. O ultramar, afinal, era “todo o bem que a velha tem”.²⁹

É importante ressaltar que Portugal não foi o único reino a trilhar por esse caminho rumo à especialização ministerial. A esta altura, a França e a Espanha já dispunham de secretarias próprias para os expedientes da marinha e de seus domínios ultramarinos. O cardeal D. João da Mota afirmou, inclusive, que havia estudado as diferentes formas de organização administrativa dos reinos vizinhos e, ao propor que as novas repartições tivessem todas a mesma designação de “Secretarias de Estado”, explicou ao monarca que estava seguindo os exemplos da França e da Inglaterra, bem como de “quase todas as mais Cortes, se não forem todas”.³⁰ Da mesma forma, ao propor que se criassem três secretarias, D. João da Mota se apoiou, mais uma vez, no exemplo na França, “cujo continente sendo incomparavelmente maior, e por consequência os negócios, teve por muito tempo três Secretários”.³¹

O historiador John Elliott tem destacado essa crescente troca de influências entre os reinos europeus durante a época moderna. A imprensa e a diplomacia, em rápido desenvolvimento, fizeram os governos da Europa cada vez mais conscientes uns dos outros. Príncipes e ministros seguiam de perto as atividades de seus rivais e não se furtavam em copiar uns aos outros. “En el mundo altamente competitivo del sistema de estados europeos en desarrollo, la imitación resultaba natural, sobre todo entre aquellos que se sentían en situación de relativa desventaja”.³² É o que John Elliott também destacou, no caso das trocas e aprendizados entre a Espanha e a Inglaterra, como a importância de aprender com os seus inimigos.³³

27 Ibidem.

28 Ibidem. p. 183.

29 Ibidem.

30 Carta de 22 de maio de 1736. BNP, Cód. 8058. fl. 241.

31 Ibidem.

32 ELLIOTT, J. España, Europa y el Mundo del Ultramar (1500-1800). Madrid: Taurus, 2010. p. 21.

33 Ibidem.

Essa emulação do outro implicava, igualmente, a concorrência com o outro. Passada a primeira fase da expansão ultramarina, que teve Portugal e Espanha como pontas de lança, França, Holanda e Inglaterra foram seguidamente construindo seus impérios e disputando os espaços coloniais. Ao lado da importante criação de conselhos e companhias de comércio, desenvolviam-se também as secretarias especializadas nos negócios ultramarinos. Afinal, além de fornecer riquezas, as disputas imperiais exigiam diligência e organização; forçavam o desenvolvimento do Estado e concorriam para a centralização e hierarquização dos poderes metropolitanos.

Podemos dizer que as novas secretarias de Estado de D. João V também se inserem em uma ampla conjuntura de reformas e transformações nos Estados europeus. Em face das competições ultramarinas e da necessidade de um despacho diligente, as monarquias passaram a legislar e a administrar, no século XVIII, cada vez mais com o apoio de ministros e secretários especializados. Seja na França de Luís XV, na Espanha de Filipe V ou em Portugal de D. João V, as novas secretarias anunciavam um regime ministerial que combinava o reforço do poder central com o despacho reservado, realizado entre os homens de gabinete.³⁴

A organização da Secretaria de Estado do Ultramar

Em virtude de sua nomeação para a Secretaria dos Negócios Estrangeiros, Marco Antônio de Azevedo Coutinho chegou a solicitar algumas instruções a D. Luís da Cunha sobre a forma como deveria atuar enquanto Secretário de Estado. O experiente diplomata, procurando atender a esta solicitação, iniciou a redação de diversas propostas acerca da mais variadas matérias de governo: as políticas tributárias e alfandegárias; as “sangrias” geradas pelo Santo Ofício; as perspectivas de crescimento do Brasil; entre outros assuntos considerados primordiais para o futuro do império português.³⁵

D. Luís da Cunha se deteve na redação desses conselhos, nos quais também reuniu alguns escritos e memórias produzidos em anos anteriores.³⁶ Contudo, apesar do indiscutível refinamento analítico de suas “Instruções Políticas”, o documento que fora produzido nunca chegou a ser entregue a Marco Antônio de Azevedo Coutinho, conforme havia sido

34 Cf. ALMEIDA, L. F. de. “O absolutismo de D. João V”. Páginas Dispersas: Estudos de História Moderna de Portugal. Coimbra: Faculdade de Letras, 1995. p. 193. pp. 192-194; MONTEIRO, Nuno G. F. “Identificação da Política setecentista. Notas sobre Portugal no início do período joanino”. *Análise Social*. v. 35 (157), 2001. pp. 961-987.

35 CUNHA, Luís da. *Instruções Políticas*. Op. Cit.

36 SILVA, Abílio Diniz. “Gênese, estrutura e principais temas das Instruções Políticas”. CUNHA, Luís da. *Instruções Políticas*. Op. Cit. pp. 142-145.

solicitado. D. Luís da Cunha desistiu de enviar-lhe os papéis, considerando que as suas instruções eram “muito livres” e que o secretário provavelmente não ousaria promovê-las.³⁷ Passados alguns anos sem que Marco Antônio recebesse os seus conselhos, o diplomata decidiu enviá-los ao seu sobrinho, Luís da Cunha Manuel, a quem desejava um futuro posto como ministro.

Independente de como tenham sido utilizadas, as “Instruções Políticas” de D. Luís da Cunha nos oferecem valiosas observações a respeito dos desafios que estavam colocados à organização dos expedientes de D. João V. Além de analisar as mais importantes matérias do governo de sua época, o diplomata chegou a redigir 19 conselhos pessoais a Marco Antônio de Azevedo Coutinho que, tomados em conjunto, nos revelam os principais dilemas e expectativas sobre a atuação das novas Secretarias de Estado.³⁸

Entre esses conselhos, D. Luís da Cunha apontou, por exemplo, a importância de dividir corretamente as horas de trabalho e selecionar com cautela os oficiais com quem o secretário viria a trabalhar na sua repartição. Por em boa ordem os seus papéis seria um enorme desafio. Em contrapartida, “bem arranjar” a secretaria poderia futuramente vir a poupar “muita fadiga” ao seu ministro.³⁹

Além de uma boa disciplina, seria importante que o secretário conhecesse o humor do monarca e soubesse a hora certa para ouvir e ser ouvido pelo soberano. O bom relacionamento com o rei era considerado, aliás, o ponto chave para o sucesso neste serviço. Como bem apontou D. Luís da Cunha, os secretários não possuíam a distinção de “ministros de Estado”, como era a prática em outras cortes. Por isso, os seus arbítrios não deveriam ser adiantados ao rei sem necessidade. Seria melhor que o secretário esperasse o seu conselho ser pedido “com instância” pelo monarca, de modo a prevenir o ciúme dos conselheiros mais antigos da Coroa. Nos casos em que o secretário tivesse a honra de aconselhar o rei, D. Luís da Cunha sugeria ainda que, sabendo o seu lugar, o fizesse sempre “como aviso, e não como voto”.⁴⁰

Esses “conselhos pessoais” de D. Luís da Cunha, a despeito de terem sido inicialmente pensados para o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, poderiam facilmente ser aplicados aos demais secretários da Coroa. Em sua maior parte, os conselhos simplesmente refletiam as condições e limitações impostas aos expedientes de uma Secretaria de Estado: os deveres, as hierarquias e as formas de conduta. Pretendemos então analisar a organização e os expedientes da Secretaria do Ultramar no reinado de D. João V, levando em

37 Ibidem. pp. 141-142.

38 CUNHA, Luís da. Instruções Políticas. Op. Cit. pp. 193-202.

39 Ibidem. pp. 193-194.

40 Ibidem. pp. 198-199.

consideração os principais pontos observados por D. Luís da Cunha: o relacionamento com a Coroa e a organização interna da repartição.

a) O secretário Antônio Guedes Pereira

Para a Secretaria de Estado do Ultramar, como vimos, foi nomeado Antônio Guedes Pereira. De sua vida e trajetória, sabemos que era o filho mais velho de Manuel Guedes Pereira e que, após a coroação D. João V, não tardou a ser confirmado como o sucessor de seu pai nos ofícios de escrivão da fazenda e superintendente das ferrarias, fábricas e minas do reino.⁴¹

No ano de 1720, algum tempo após ter sido confirmado nesses ofícios, Antônio Guedes Pereira renunciou ao seu posto de escrivão da fazenda, alegando os graves “empenhos que havia contraído”.⁴² Não sabemos com toda a certeza quais foram os impedimentos que o levaram à renúncia. De toda forma, foi aproximadamente no início da década de 1720 que Antônio Guedes Pereira foi escolhido pelo rei D. João V para seguir viagem a Madri como enviado extraordinário e plenipotenciário da Coroa portuguesa.

No ano de 1727, temos registro de que Antônio Guedes Pereira já havia retornado a Portugal. Como recompensa aos serviços prestados no exterior, o monarca lhe concedeu a mercê da alcaidaria-mor da cidade de Lamego e a comenda de Mourão.⁴³ Foi também em razão de sua experiência diplomática que Antônio Guedes Pereira foi chamado, em 1736, a servir na recém-criada Secretaria de Estado da Marinha e Domínios Ultramarinos.

Enquanto Secretário de Estado, Antônio Guedes Pereira passaria a assistir a Coroa na elaboração de suas ordens e correspondências com as mais altas esferas de poder, tais como os tribunais e conselhos da Coroa. Cabia aos Secretários de Estado, de um modo geral, apresentar as correspondências, requerimentos e consultas que eram dirigidas ao próprio monarca, além de despachar as ordens que, sob o nome do soberano, deveriam ser dirigidas aos particulares e às demais instituições do reino e seu império.⁴⁴

De toda forma, é preciso ponderar, desde já, que o rei D. João V também costumava fiar os segredos de Estado a uma série de outros ministros e conselheiros pessoais, que não

41 Arquivo Nacional Torre do Tombo (ANTT). Registro Geral de Mercês de D. João V. livro 3. fl. 208 e livro 4. fl. 285.

42 Idem. livro 4. fl. 285.

43 Idem. livro 18. fl. 502-502v.

44 MERÊA, Manuel Paulo. Da minha gaveta: Os secretários do Antigo Regimen. Separata do Boletim da Faculdade de Direito, Vol. XL. Coimbra: Coimbra Editora, 1965. pp. 18-20. SUBTIL, José. Os poderes do centro. In: MATTOSO, José (dir.). História de Portugal. vol. 4. O Antigo Regime (1620-1807). Lisboa: Editorial Estampa, 1998. p. 159.

propriamente os seus Secretários de Estado. Em primeiro lugar, havia o cardeal D. João da Mota, amigo íntimo do rei, que lhe servia como uma espécie de “ministro universal de despacho”, sempre assistindo as principais decisões da Coroa. Além do cardeal, também podemos observar que D. João V confiava muitos assuntos ao parecer de Alexandre de Gusmão e de Frei Gaspar da Encarnação, que desempenhavam funções como assistentes privados do monarca. Na elaboração de políticas para o império, os Secretários de Estado foram diversas vezes eclipsados por estes homens de confiança. Como afirmou Luís Ferrand de Almeida, alguns dos assistentes de D. João V “vieram a ter tanta ou mais importância do que os cargos oficiais”.⁴⁵

Quanto aos expedientes ultramarinos, temos bom exemplo dessas assimetrias políticas ao observarmos as medidas promovidas por Alexandre de Gusmão. Afinal, algumas das mais importantes medidas do reinado de D. João V em relação ao Brasil, tais como a introdução de um novo método para a tributação do ouro (a “capitação”) e a definição dos limites territoriais com a América espanhola através do Tratado de Madri, comprovam a grande influência de Gusmão sobre as políticas da Coroa.

Como demonstrou Jaime Cortesão, Alexandre de Gusmão costumava despachar (e orientar) muitos negócios relativos ao Brasil, em detrimento dos próprios Secretários de Estado. Nos casos de maior gravidade, era mesmo Gusmão quem ditava as ordens. Observe-se, por exemplo, o episódio em que Antônio Guedes Pereira, ao ser interpelado por Mantinho de Mendonça de Pina e Proença, governador das minas, acerca de algumas dificuldades encontradas na introdução do novo método de tributação do ouro devido à falta de livros de registro, respondera que “pelo que toca às circunstâncias desta matéria”, se teria “mais ampla resposta em uma carta de Alexandre de Gusmão”.⁴⁶ Segundo Jaime Cortesão, o cargo de Secretário de Estado permaneceu, mesmo após a reforma ministerial de 1736, “reservado ao expediente da rotina”.⁴⁷

Na documentação produzida por Antônio Guedes Pereira podemos notar uma grande incidência de “avisos” remetidos ao Conselho Ultramarino, normalmente repassando ordens régias para que este conselho procedesse com consultas sobre determinados assuntos, como o provimento de postos no ultramar e a concessão de mercês a particulares. Contudo, sua produção não vai muito além disso. Entre os códices do Arquivo Histórico Ultramarino, só nos resta o registro dos ofícios firmados pela Secretaria do Ultramar a partir de 1750.⁴⁸

45 ALMEIDA, L. F. de. “O absolutismo de D. João V”. Op. Cit. p. 193.

46 CORTESÃO, Jaime. Alexandre de Gusmão e o Tratado de Madri. Tomo 1. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006. p. 398.

47 Ibidem.

48 Cf. Projeto Resgate Barão do Rio Branco: Catálogo dos códices do fundo do Conselho Ultramarino

Quanto aos “Documentos Avulsos” das diferentes capitanias do Brasil, é verdade que Antônio Guedes Pereira figura como o destinatário de algumas cartas enviadas por governadores e capitães-mores. Entretanto, a maior parte da correspondência ainda se reportava ao Conselho Ultramarino e ao Rei – a “Real pessoa de Vossa Majestade”. Uma dinâmica que só viria a mudar a partir de 1750.⁴⁹ No fim, encontramos poucas fontes que nos permitam distinguir sua atuação e lhe atribuir qualquer status de direção. Coube-nos observar uma documentação mais “rotineira”, como anteviu Jaime Cortesão.

Dentre os (poucos) ofícios encontrados, podemos destacar o de 3 de maio de 1746, no qual o secretário orientou o governador Gomes Freire de Andrade sobre a necessidade de remeter o Pau-brasil em toras menores, para que não fosse dificultado o desembarque, acomodação e transporte das madeiras em Portugal.⁵⁰ Também podemos destacar o ofício de 29 de março de 1740, em que Guedes Pereira transmitiu a Gomes Freire de Andrade alguns “reparos” que deveriam ser observados na arrematação do contrato dos diamantes, tais como “não permitir aos arrematantes minerar metendo água nas terras demarcadas”, ou impedir que os novos descobrimentos feitos pelos escravos faiscadores acabassem com as “terras virgens” que no próximo contrato se poderiam arrendar. No entanto, é importante frisar neste caso que o secretário só organizou e transmitiu reparos que outras “diversas pessoas fizeram sobre esta arrematação”.⁵¹

Deve-se considerar que parte das correspondências produzidas por Antônio Guedes Pereira pode ter se perdido com o terremoto de 1755. No entanto, os poucos documentos de que dispomos hoje para análise reforçam a percepção de que a influência política dos Secretários de Estado, durante o reinado de D. João V, era relativamente diminuta em face do protagonismo de outros agentes.

Aqueles que estudaram as secretarias setecentistas tendem, de fato, a considerar que a sua centralidade política em Portugal foi mais determinante a partir da segunda metade do século XVIII. Nuno Gonçalo Monteiro afirma, por exemplo, que a influência das secretarias teria se aprofundado no reinado de D. José, que costumava despachar em seu gabinete sem a necessidade de colaboradores externos: “O rei escolhia os ministros, estes propunham as decisões, como diria Pombal, ‘no recato do gabinete’, o rei assinava. Sobre nada disso se podia

relativos ao Brasil existentes no Arquivo histórico Ultramarino. Ministério da Ciência e Tecnologia; Instituto de Investigação Científica Tropical; Arquivo Histórico Ultramarino. Outubro de 2000. pp. 68-161.

49 SIMÕES Junior, Mario Francisco. A Secretaria de Estado do Ultramar e Diogo de Mendonça Corte Real: inflexões na administração central do império português (1750-1756). Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. p. 169.

50 Arquivo Histórico Ultramarino. Fundo CU. 05, Cx. 86, D. 7033.

51 Arquivo Histórico Ultramarino. Fundo CU. 05, Cx. 67, D. 5715.

opinar, muito menos divergir”.⁵² José Subtil, por sua vez, considera que o alvará de 1736 não engendrou mudanças profundas na administração, entre outros motivos, pelo “fato de nenhum dos secretários de Estado se ter assumido como figura central e forte no plano político”.⁵³ Mais recentemente, André Costa e Maria Fernanda Bicalho também ponderaram que os novos secretários joaninos parecem apenas ter despachado decisões já tomadas num nível mais elevado.⁵⁴

Com o falecimento de Antônio Guedes Pereira, em 1747, Marco Antônio de Azevedo Coutinho assumiu parte da rotina administrativa da repartição do ultramar. O Secretário dos Negócios Estrangeiros passou a remeter avisos ao Conselho Ultramarino, além de receber correspondências dos governadores coloniais de um modo mais frequente. Não obstante, continuava a imperar a informalidade nos espaços de decisão da Coroa. Frei Gaspar da Encarnação e Alexandre de Gusmão, respaldados pela privança do monarca, seguiram desempenhando um papel político mais destacado.⁵⁵

As limitações colocadas à atividade dos Secretários de Estado são muito bem representadas pelas formas de tratamento que estes costumavam receber, sobretudo por parte dos ministros estrangeiros. Apesar de os secretários constituírem um ofício muito importante, não eram ainda reconhecidos como ministros de primeira condição.

Nas cartas de instrução ao sobrinho, D. Luís da Cunha ponderou que pessoas de alto prestígio nunca pretenderam se tornar Secretários de Estado.⁵⁶ O diplomata inclusive afirmou que seu pai, Antônio Álvares da Cunha, chegara a recusar um convite para servir como secretário do rei D. Pedro II. O pai de D. Luís da Cunha só se dispunha a aceitar o dito emprego se o rei viesse a lhe juntar “a prerrogativa de votar nos negócios como os mais conselheiros de Estado”.⁵⁷ Como este pedido foi negado pelo monarca, a Secretaria de Estado passou para as mãos de Frei Manuel Pereira.

Segundo D. Luís da Cunha,

O fundamento da pretensão de meu pai era que os dois secretários de Estado em Inglaterra, que são da primeira condição, e em França o dos Negócios Estrangeiros, que ordinariamente não é de

52 MONTEIRO, Nuno G. F. *Dom José: na sombra de Pombal*. 2ª ed. Lisboa: Temas & Debates, 2008. p. 290.

53 SUBTIL, José M. *O Terramoto Político (1755-1759)*. *Memória e Poder*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 2007. p. 25.

54 BICALHO, Maria F.; COSTA, André. “O Conselho Ultramarino e a emergência do secretário de Estado na comunicação política entre reino e conquistas”. In: FRAGOSO, João; MONTEIRO, Nuno Gonçalo. *Um Reino e suas Repúblicas no Atlântico. Comunicações políticas entre Portugal, Brasil e Angola nos séculos XVII e XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 149.

55 Cf. MONTEIRO, Nuno Gonçalo F. *Op. Cit.* p. 53-59.

56 CUNHA, Luís da. *Instruções Políticas*. *Op. Cit.* p. 175.

57 *Ibidem*.

semelhante qualidade, todos votavam no Conselho com os mais ministros de Estado; e esta é só a razão porque os embaixadores lhe dão o tratamento de Excelência, mas porque Sua Majestade não quis conferir aos nossos esta distinção, não pude conseguir que Monsieur de Chavigny, embaixador de França, tratasse de Excelência a Marco Antônio de Azevedo Coutinho.⁵⁸

Pouco mudou na reforma de 1736, quando D. João V determinou que

falando-se e escrevendo-se aos sobreditos três Secretários de Estado, se lhes dê sempre o tratamento, que pela Lei de 16 de Setembro de 1597 se manda dar ao Regedor da Justiça e Casa da Suplicação e Governador da Relação do Porto, Vedores da Fazenda e Presidentes nos Tribunais; e mando que todas as pessoas de meus Reinos e Domínios sejam obrigadas a dar aos mesmos três Secretários de Estado, sem limitação de tempo e lugar, o referido tratamento.⁵⁹

Segundo este alvará de 16 de setembro de 1597, o regedor da justiça da Casa da Suplicação, bem como os demais oficiais citados no alvará de 28 de julho de 1736, devia receber apenas o tratamento de “Senhoria”, enquanto o uso de “Excelência” ainda devia permanecer bastante reduzido.

Pela lei de 29 de janeiro de 1739, D. João V chegou a ampliar as distinções e determinou que os Secretários de Estado, assim como os grandes eclesiásticos e seculares do reino, passassem a ser tratados como “Excelência”. Essa forma de tratamento foi estendida também aos presidentes de tribunais, além de embaixadores, vedores da fazenda e vice-reis.⁶⁰

A lei de 29 de janeiro de 1739 não foi suficiente, contudo, para aplacar as indisposições diplomáticas para com os Secretários de Estado, tal como nos mostra as observações de D. Luís da Cunha a seu sobrinho. Apesar dos secretários terem aumentado muito o seu prestígio com D. João V, a Coroa tardou em dar-lhes essa designação de “ministros de Estado”, do mesmo modo como era praticado nas demais cortes da Europa.⁶¹ Seria essa a razão alegada pelos embaixadores franceses para se recusarem a dar o tratamento de “Excelência” aos secretários de Estado de Portugal.

Segundo Manuel Paulo Merêa, a designação de “ministros de Estado” foi instituída apenas no reinado de D. José, quando o Conselho de Estado foi restaurado em 1760. Como este conselho foi composto pelos secretários do monarca e cinco conselheiros, passaria a dar-se

58 Ibidem, p. 176.

59 Boletim do Conselho Ultramarino. Op. Cit. p. 411.

60 “Alvará de 29 de janeiro de 1739 em que se determinam os tratamentos que se devem dar de palavra, e por escrito, nestes reinos e senhorios”. In: ALMEIDA, Cândido Mendes de (ed.). *Codigo Philippino e Leis do Reino de Portugal...* Livro V. Op. Cit. p. 1337.

61 MERÊA, Manuel Paulo. Op. Cit. pp.19-20.

a estes Secretários de Estado uma designação mais prestigiosa de “Ministros e Secretários de Estado”.⁶²

b) Os oficiais da secretaria

Em suas Instruções Políticas, D. Luís da Cunha aconselhou Marco Antônio de Azevedo Coutinho que o primeiro trabalho a ser feito era o de “bem arranjar a sua Secretaria”.⁶³ Para isto, seria necessário que o ministro empregasse os seus oficiais depois de bem os conhecer, estando certo de seus préstimos e fidelidades. D. Luís da Cunha considerava, afinal, “que um bom primeiro oficial, pode fazer um excelente secretário de Estado”.⁶⁴

Percebe-se, desde já, que os expedientes das secretarias de D. João V não se restringiam às funções de um único homem (o secretário). O próprio alvará de 28 de julho de 1736 já indicava a utilização de outros agentes:

Os oficiais, que até agora serviram nas Secretarias de Estado e das Mercês, se dividirão pelas três repartições sobreditas, de sorte que cada uma fique com o seu Oficial maior separado, e os mais que forem necessários para o seu expediente. E para que não haja confusão a respeito dos Arquivos, se dividirão também os livros e papéis, que neles se acharem, segundo as suas matérias, e se entregarão nas Secretarias, a que tocarem.⁶⁵

A Secretaria do Ultramar devia possuir, portanto, uma hierarquia interna de oficiais, para além do próprio secretário, como parte essencial do funcionamento da repartição. Como afirmou Joana Estorninho de Almeida, os oficiais das secretarias surgiram ao longo do Antigo Regime como assistentes dos secretários régios, mas aos poucos foram “se autonomizando, ganhando relevo na estrutura organizativa das secretarias e identificando-se com elas”.⁶⁶

De fato, essa parece ser uma das principais diferenças na organização da Secretaria do Ultramar, criada no século XVIII, para os expedientes dos demais “Secretários da Índia” que existiram entre os séculos XVI e XVII. Pelo alvará de 1736, a Secretaria do Ultramar não só teria seus expedientes delimitados diante das demais secretarias, como também estaria

62 Ibidem.

63 CUNHA, Luís da. Instruções Políticas. Op. Cit. p. 193-194.

64 Ibidem.

65 Boletim do Conselho Ultramarino. Op. Cit. p. 411.

66 ALMEIDA, Joana Estorninho de. “Os empregados de secretaria na transição para uma administração moderna do Estado (1640-1834)”. Cadernos do Arquivo Municipal. 2ª série, nº 2, julho – dezembro de 2014.

vinculada a todo um corpo de oficiais subordinados. Isto sem contar os seus respectivos livros e arquivos, que são igualmente mencionados no alvará. Ou seja, mais do que o exercício de um ofício “patrimonial”, a Secretaria do Ultramar foi concebida, desde o princípio, como um conjunto, uma repartição.⁶⁷

Devido à escassez de fontes, é difícil conhecermos com exatidão as funções e expedientes de todos os oficiais que estavam subordinados ao secretário. Sem podermos dispor, por exemplo, de uma relação dos oficiais que serviram na Secretaria do Ultramar durante o reinado de D. João V, teremos neste caso que nos valer de uma relação um pouco posterior, (provavelmente) de meados do reinado de D. José: a “Relação dos oficiais que há nesta secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos”.⁶⁸

Esse documento consiste em uma lista com os nomes dos oficiais que serviam na Secretaria do Ultramar, acompanhados de breves comentários, nas margens das folhas, a respeito dos mesmos. Ou seja, trata-se de uma fonte particularmente importante, pois além dos respectivos nomes, este documento nos oferece uma pequena caracterização de cada um dos oficiais.

O “oficial maior”, por exemplo, se tratava de Estevam Pinto Soares. No entanto, como a própria “Relação dos oficiais” nos mostra em suas notas marginais, este oficial não vinha exercendo as suas funções desde 1755. Na realidade, em seu lugar, servindo de oficial maior, se encontrava João Gomes de Araújo.

O oficial maior, dentro da hierarquia da repartição, era o segundo homem no comando, atrás apenas do próprio Secretário de Estado. Cabia ao oficial maior coordenar as tarefas dos demais oficiais, além de organizar os arquivos, papéis e atividades da secretaria. Em meio aos Documentos Avulsos das diferentes capitanias do Brasil, podemos encontrar alguns registros dessas atividades “burocráticas”. Como oficial maior, João Gomes de Araújo esteve encarregado de registrar e comunicar ao seu superior (o secretário) a chegada e saída de navios no porto de Lisboa,⁶⁹ além de ter sido o responsável por organizar o envio das cartas que eram remetidas por sua repartição aos domínios ultramarinos, ou mesmo a outros oficiais do

67 A concepção “patrimonial” do ofício de Secretário da Índia pode ser observada no estudo seminal de Francisco Mendes da Luz. É particularmente reveladora a disputa travada entre os secretários Diogo Velho e Cristóvão Soares, durante a união ibérica, pela prerrogativa pessoal de poder passar certidões para o ultramar. Cf. LUZ, Francisco M. da. O Conselho da Índia. Contributo ao Estudo da História da Administração e do Comércio do Ultramar Português nos Princípios do Século XVII. Lisboa: Agência Geral do Ultramar, 1952. p. 75.

68 Arquivo Histórico Ultramarino (AHU). Documentos Avulsos do Reino. Caixa 157, pasta 02. Essa “Relação dos oficiais [...]” não está devidamente datada. Sabemos, no entanto, que o documento é posterior a 1755 devido a uma de suas notações marginais.

69 Cf. AHU. CU. 05, Cx. 173, D. 13068; AHU. CU. 017, Cx. 105, D. 8839.

reino.⁷⁰ Fontes levantadas entre os “Documentos Avulsos do Reino” também nos apontam as diferentes formas de atuação. João Gomes de Araújo era o responsável pela compra de velas, penas, papéis, panos e outros objetos utilizados no expediente da secretaria.⁷¹ Também era incumbido de realizar pagamentos aos amanuenses, porteiros e livreiros, além de passar os recibos das “mesadas” que saíam a custo da própria Secretaria do Ultramar.⁷²

O oficial maior era o encarregado, portanto, da organização dos recursos da secretaria. Por exemplo: foi a João Gomes de Araújo que o rei ordenou, em agosto de 1762, a transferência de 577\$420 réis, destinada a cobrir gastos com papéis e outros materiais.⁷³

Os demais nomes citados na “Relação dos oficiais” eram: José Gonçalves Paz; José Gomes da Costa; Francisco Delange; Antônio Domingues do Passo; José Leitgeb; João Antônio Pinto de Sá; e Francisco de Assis Vieira. Apesar de haver uma quantidade razoável de oficiais supostamente envolvidos nos expedientes da secretaria, devemos destacar que as notações marginais da “Relação dos oficiais” apontam que muitos destes homens não cumpriam o seu serviço conforme o esperado. José Gonçalves Paz era o oficial mais antigo, “porém o mais do tempo se acha doente como agora lhe sucede há muitos dias”. Francisco Delange costumava assistir a secretaria constantemente “depois das cinco e seis horas da tarde”. Francisco de Assis Vieira só assistia pelas manhãs. José Leitgeb tinha continua assistência na Secretaria do Reino “e raras vezes” vinha servir na Secretaria do Ultramar.

Podemos observar, dessa forma, que aqueles oficiais que eram, a princípio, destinados a auxiliar os Secretários de Estado, acabavam muitas vezes absorvidos por outros diversos empecilhos e contratemplos que apenas retardavam os expedientes de suas respectivas repartições.

Além destes oficiais citados na “Relação”, vale citar que ainda havia mais alguns agentes ligados às tarefas da secretaria. Nos extratos dos gastos efetuados pelo oficial maior da secretaria, também são citados pagamentos feitos ao porteiro, aos amanuenses da repartição e ao livreiro da oficina régia. Homens que também auxiliavam os oficiais da secretaria em suas rotinas de trabalho.

70 Cf. AHU. CU. 05, Cx. 190, D. 13971, 13972 e 13978; AHU. CU. 13, Cx. 48, D. 4424.

71 AHU. Documentos Avulsos do Reino. Caixa 157, pasta 02.

72 Ibidem. As mesadas e “ajudas de custo” eram pagas a determinados agentes por estarem em “diligência do real serviço”. Mas quais serviços eram estes é algo que não está especificado nos extratos. Cf. AHU. Documentos Avulsos do Reino. Caixa, 170, pasta II.

73 AHU. Documentos Avulsos do Reino. Caixa, 170, pasta 10.

À guisa de conclusão: os problemas de expediente

Nem tudo mudou da água para o vinho. A reforma ministerial de D. João V não transformou de imediato as Secretarias de Estado em polos centrais da decisão política na corte. A capacidade de intervenção do ministro Antônio Guedes Pereira, como pudemos observar, era relativamente limitada em face do prestígio e da atuação de outros agentes. Quanto aos expedientes ministeriais, também não se observaram mudanças drásticas. A lentidão dos despachos continuou a ser, por muito tempo, uma grande dificuldade para a Coroa. Durante o reinado de D. José, nem mesmo o Marquês de Pombal conseguiu escapar à sua própria cota de delongas e atrasos com os papéis. Segundo João Lúcio de Azevedo, Pombal também acumulava documentos em sua casa e, por vezes, se esquecia de despachá-los.⁷⁴ De acordo com João Lúcio de Azevedo, o grande acúmulo de papéis não permitia que houvesse uma atenção adequada a cada um deles: querendo ter em suas mãos todos os negócios do governo, o Marquês de Pombal não conseguia satisfazer, apesar de um labor enorme, todas as suas tarefas.⁷⁵

Há que se considerar, inclusive, que a nova divisão de funções entre as Secretarias de Estado não chegou a ser totalmente satisfatória, como era de se esperar. Houve, por exemplo, uma sobreposição entre os afazeres do Secretário dos Negócios Estrangeiros e o Secretário do Ultramar. Não só era impossível separar a administração da marinha portuguesa dos assuntos “estrangeiros” – como a diplomacia e a guerra – como também a própria defesa das possessões ultramarinas, uma das maiores preocupações da Coroa, não podia ser exclusivamente atribuída a apenas uma destas repartições. As correspondências dos governadores coloniais, ocupados com as disputas de fronteira, permaneceriam, assim, divididas entre ambas as secretarias.⁷⁶

No caso da Secretaria do Ultramar, se deve também destacar que uma parte de seus negócios e atribuições era semelhante ao que, cerca de noventa anos antes, havia sido destinado ao Conselho Ultramarino. O cardeal da Mota dizia, em poucas palavras, que o Secretário do Ultramar teria muito em que trabalhar nas consultas do Conselho Ultramarino, sem especificar muito mais do que isso. No Alvará de 1736, apenas se define que as cartas que fossem enviadas à Coroa pelos governadores, prelados e quaisquer outras pessoas, “não sendo

74 AZEVEDO, João Lúcio de. O Marquês de Pombal e a sua época. Rio de Janeiro: Anuário do Brasil; Lisboa: Nova Seara; Porto: Renascença Portuguesa, 1922. pp. 120-122.

75 Ibidem. p. 121.

76 Nos documentos avulsos do Conselho Ultramarino referentes ao Brasil e seus limites (Arquivo Histórico Ultramarino, fundo CU, série 059), fica evidente a participação dos Secretários dos Negócios Estrangeiros e da Guerra no que toca aos conflitos com os espanhóis e os consequentes esforços de demarcação das fronteiras. Preocupações que também ocupavam as correspondências da Secretaria do Ultramar.

dirigidas a algum Tribunal”, se remetessem à dita secretaria. Pode-se entender que os conselhos e tribunais continuariam a analisar petições, enquanto o secretário passaria a “mediar” as correspondências entre o rei e os seus governadores e oficiais. Mesmo assim ainda faltam peças para montarmos o quebra-cabeça. Sabemos que o secretário transmitia ordens (“avisos”) do rei ao conselho. No entanto, o alvará de 1736 não é tão claro quanto a uma efetiva subordinação deste Conselho ao Secretário do Ultramar.

A história, com suas continuidades e rupturas, nos apresenta esses tons dissonantes: os secretários de Estado não assumiram um protagonismo político-administrativo de imediato; a morosidade continuaria a ser um problema para a Coroa; a divisão de funções ainda deixaria espaço para dúvidas e sobreposições. Mas a delimitação dos expedientes pelo alvará de 1736, com todas as suas limitações, não deixou de representar, de todo modo, uma tentativa de modernização em relação aos expedientes anteriores. Houve um esforço da Coroa, como foi sublinhado, para ordenar os despachos, criar corpos de oficiais especializados e, em alguma medida, “racionalizar” práticas administrativas que antes seguiam mal divididas nos expedientes de “Mercês”, “Estado” e “Assinatura”.

Como já foi observado por Sérgio Buarque de Holanda, ao traçarmos linhas divisórias entre o funcionalismo “patrimonial” (de Antigo Regime) e a “burocracia moderna” (de nossas sociedades contemporâneas), devemos considerar que o próprio patrimonialismo, pela progressiva racionalização e divisão de funções, também pôde adquirir alguns “traços burocráticos”.⁷⁷

77 HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. A ênfase do autor, todavia, incide mais sobre as diferenças: “em sua essência ele [o funcionalismo patrimonial] é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizado estejam os dois tipos”. pp. 145-146.