

RAZÃO DE ESTADO E COLONIZAÇÃO: algumas questões conceituais e historiográficas

Reason of state and colonization: some conceptual and historiographical issues

Marco Antonio
SILVEIRA

 mantoniosilveira@yahoo.com.br

Universidade Federal de
Ouro Preto
Mariana, MG, Brasil.

RESUMO

Este artigo tem por objetivo retomar aspectos da análise sobre as formas de governo e colonização lusas na época moderna com o intuito de destacar como o conceito de razão de estado pode com ela contribuir. Para tanto, procura-se apontar, numa primeira parte, a diferença entre a razão de estado – noção que remete a uma importante literatura elaborada durante o Renascimento e o Antigo Regime – e a razão de Estado, que diz respeito à discussão sobre os interesses das nações no mundo contemporâneo. Num segundo momento, a discussão é aprofundada através da análise de um importante texto de Bartolomé Clavero sobre o tema.

Palavras-chave: razão de estado, governo, colonização.

ABSTRACT

This paper aims at reviewing some aspects of the analysis about the Portuguese ways of governing and colonization in the early modern age to highlight the importance of the concept of reason of state for the debate. For that purpose, it is pointed out, in a first section, the difference between the reason of state – notion that refers to an important literature elaborated during the Renaissance and the *Ancien Régime* – and the reason of State, which is related to the discussion about the nation's interests in the contemporary world. In a second section, the discussion is deepened through the analysis of an important text by Bartolomé Clavero on the subject.

Keywords: reason of state, Portuguese governing, colonization

Razão de estado e razão de Estado¹

A historiografia dedicada ao estudo dos impérios português e espanhol incorporou as contribuições trazidas por autores como António Manuel Hespanha e Bartolomé Clavero, que chamaram a atenção para a tendência, presente já na historiografia oitocentista de caráter liberal, de se projetar o Estado contemporâneo sobre os reinos existentes durante a época moderna.² Segundo essa perspectiva, o Estado forjado após a Revolução Francesa, ancorado na ideia de um contrato entre indivíduos dotados de atributos naturais, não se coadunaria com as concepções escolásticas vigentes durante o Antigo Regime, que explicavam a formação dos reinos de Espanha e Portugal como resultantes de um pacto corporativo. Para além das diferenças de caráter filosófico e doutrinário, a crítica à projeção do paradigma estadualista sobre o corporativista ressalta as disparidades entre as sociedades espanhola e portuguesa dos séculos XVII e XVIII e as que se forjaram a partir do século XIX. Dentre essas disparidades, aponta-se comumente o fato de que as coroas ibéricas, desprovidas de meios técnicos mais eficazes para o exercício da força, existiam num contexto de pluralidade de poderes, devendo respeitar prerrogativas e costumes, bem como, seguindo os ditames de uma economia da graça, premiar os que lhes prestavam serviços. Nesse sentido, diferentemente dos Estados contemporâneos, as monarquias do Antigo Regime desconheceriam a distinção radical entre o público e o privado. As sociedades da época moderna viam-se como corpo místico cuja cabeça era o rei – a ele, por meio da virtude fundamental da justiça, caberia manter o equilíbrio e a ordem social.

Em boa medida, a leitura que aponta a necessidade de se considerar a especificidade das sociedades e instituições do Antigo Regime articula-se às clássicas análises de Max Weber sobre os diferentes tipos de dominação. Aqui interessa a distinção entre a dominação legal com administração burocrática e a dominação tradicional. Esta última é concebida por Weber como mantida por uma legitimidade que “descansa na santidade de ordenações e poderes de mando herdados de tempos distantes”, sendo o senhor determinado por “regras tradicionalmente recebidas”. Sendo assim, o soberano é um “senhor pessoal” e “seu quadro administrativo não é constituído por ‘funcionários’, mas por ‘servidores’”. Weber assinala ainda que os “mandatos” da pessoa que manda são legitimados de duas formas, isto é, pela “força da tradição” e pelo “arbitrio livre do senhor”.

Disto resulta um “duplo reino”: o da ação “vinculada pela tradição” e o da ação “livre da tradição”. É esta última que implica a concessão de favores e graças segundo inclinações e decisões pessoais, ainda que, no geral, vigorem os limites tradicionais que impedem a “criação deliberada, por declaração, de novos princípios jurídicos ou administrativos”. Quanto à constituição do quadro administrativo, e seguindo a ambivalência presente na coexistência de vinculação pela tradição e livre arbitrio, Weber refere o “recrutamento patrimonial”, ligado à primeira, e o “recrutamento extrapatrimonial” (por exemplo, por meio de relações pessoais de confiança, como no caso da nomeação de favoritos), concernente ao último (WEBER, 1997, p.180-1).³ O contraste entre tradição e arbitrio, decisivo na definição weberiana, aparece mais adiante quando o autor faz duas afirmações importantes: “o sistema de ‘favoritos’ é específico de todo patrimonialismo e motivo frequente das ‘revoluções tradicionais’”; “a burocracia surgiu nos estados patrimoniais primeiramente

com os funcionários de "recrutamento extrapatrimonial", embora estes fossem de início "servidores pessoais dos soberanos". (WEBER, 1997, p.182).

A dominação legal, por sua vez, corresponde, segundo Weber, a um direito "estatuído de modo racional" e concebido como "cosmos de regras abstratas", o soberano devendo obedecer a uma "ordem impessoal". As estruturas que dela resultam pressupõem "hierarquia", "formação profissional", "funções" e "competências" específicas, a "separação plena entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção", bem como a ausência de "apropriação dos cargos por quem os exerce". Desse modo, o "tipo mais puro de dominação legal" é o que se exerce por meio de um "quadro administrativo burocrático", ancorado no "saber profissional especializado". (WEBER, 1997, p.173-80).

Com base nas definições weberianas, é possível compreender melhor o anacronismo representado pela projeção do Estado contemporâneo, de caráter racional e burocrático, sobre as monarquias patrimonialistas da época moderna – a pluralidade apontada por Hespanha e Clavero podendo ser aproximada do que Weber chamou de "divisão estamental de poderes" (WEBER, 1997, p.190). O sociólogo, contudo, não deixa de mencionar a existência de certa ambiguidade na relação entre tradição e arbitrio pessoal, ressaltando tanto a ocorrência de "revoluções tradicionalistas", isto é, voltadas contra o senhor em defesa do costume, quanto a possibilidade de que a administração patrimonialista se desdobre, em determinadas circunstâncias, na formação de estruturas burocráticas incipientes.

Seja como for, o modelo explicativo proposto por Weber permite que, por um lado, se estabeleça a distinção entre razão de estado e razão de Estado e, por outro, que sejam pensadas algumas relações históricas entre ambas. A rigor, a razão de estado tem de ser entendida como parte da sociedade corporativa e patrimonialista típica do Antigo Regime, enquanto a razão de Estado envolve a conformação de um mundo atravessado por burocracias racionalmente hierarquizadas, inclusive a estatal. Nesse último caso, a razão de Estado implica, em tese, a defesa dos interesses de entidades políticas de caráter nacional, burocratizadas, tecnicamente sofisticadas e inseridas num conjunto amplo de relações internacionais.⁴

Se o Estado contemporâneo se associa a formas burocráticas, o estado da época moderna corresponde a um fenômeno cujo resultado foi o surgimento e desenvolvimento de monarquias como Espanha, França, Inglaterra e Portugal. Como analisou Quentin Skinner, o conceito de estado – "sua natureza, seus poderes, seu direito de exigir obediência" – tornou-se fundamental no século XVII devido à emergência nos séculos anteriores de alguns pré-requisitos: a percepção da "esfera política" como um "ramo distinto da filosofia moral" e voltado ao estudo da "arte de governar"; o entendimento de que cada *regnum* ou *civitas* possuía independência, não reconhecendo poder superior; a ideia de que a autoridade superior de cada entidade política, por ser dotada de *imperium*, desconhecia rivais em seu território, devendo pôr limites às jurisdições eclesiástica e senhorial; e a concepção secularizada de que "a sociedade política existe unicamente para fins políticos", ainda que todos os governantes defendessem o que achavam ser a verdadeira religião. Para o autor, no início da época moderna um novo vocabulário aparece, o termo "estado" deixando de indicar apenas a condição de um príncipe ou de um reino para designar

também “uma forma de poder público separada do governante e dos governados, constituindo a suprema autoridade política no interior de um território definido” (SKINNER, 2009, p. 617-21).⁵ Ainda que Skinner tenda a privilegiar os casos da Inglaterra e da França, pode-se dizer que os pré-requisitos mencionados estiveram presentes de modo mais ou menos conflituoso nas várias sociedades de Antigo Regime, bem como nos pensadores que visavam a compreendê-las.⁶

Foi nesse contexto que Giovanni Botero, em sua famosa obra de 1589, *Della ragion di Stato*, definiu de maneira esclarecedora a razão de estado. O sacerdote italiano inicia o livro, aliás, com duas definições fortes: “Estado é um domínio firme sobre povos e Razão de Estado é o conhecimento de meios adequados a fundar, conservar e ampliar um Domínio deste gênero” (BOTERO, 1992, p. 5). O estado, portanto, não é concebido como estrutura administrativa coerentemente articulada, mas sim associado ao domínio, termo que significa tanto o ato de dominar quanto as regiões e os povos que nelas vivem. A razão de estado, assim, abarca um saber próprio através do qual são pensados e adotados meios específicos de dominação. Daí o fato de Botero afirmar que ela pressupõe o príncipe e o estado – este como “matéria” e aquele “quase como artífice” – e que diz respeito a “coisas que não podem ser reduzidas a razão vulgar e comum.” (BOTERO, 1992, p. 5).

Botero é apenas um dos inúmeros autores que se dedicaram à reflexão sobre razão de estado durante a época moderna, inserindo-se numa tradição que remontava ao Renascimento italiano. Sua obra, contudo, adquiriu especial importância por vincular-se diretamente ao espírito da Contrarreforma e, conseqüentemente, ao pensamento escolástico. Dessa maneira, é preciso contrapor-lá a um constructo que atravessou todo o Antigo Regime: o maquiavelismo. Após a publicação dos *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio* e de *O príncipe*, respectivamente em 1531 e 1532, Nicolau Maquiavel (1469-1527) tornou-se referência para todos aqueles interessados no debate sobre o exercício do domínio num mundo que se distinguia do feudal em razão da emergência de estados mais fortes e imersos num contexto de profunda disputa e concorrência. Giuseppe Marcocci, por exemplo, traçou algumas das apropriações de suas obras em Portugal durante a expansão ultramarina (MARCOCCI, 2015, p. 57-80), colocando em xeque a hipótese de que o autor florentino foi terminantemente rejeitado no reino.⁷

O maquiavelismo resultou da atribuição a Maquiavel de um pensamento cruel e oposto à ética cristã. Dentre as críticas feitas ao florentino que foram incansavelmente repetidas durante a época moderna, vale mencionar algumas. Uma primeira era a de que Maquiavel, ao livrar o exercício do poder por parte do príncipe dos limites jurídicos e teológicos, incentivava abertamente a tirania. A segunda dizia respeito à ideia de que, defendendo que o príncipe deveria parecer piedoso mesmo se não o fosse de fato, o autor instrumentalizava a religião e adotava uma postura ímpia. A terceira referia-se à observação de Maquiavel segundo a qual o cristianismo esvaziava a virilidade dos povos, tornando-os mais vulneráveis. Uma quarta rejeitava a tese de que, se o príncipe tivesse de escolher, deveria preferir ser temido a ser amado. Uma quinta se referia à asserção de que, havendo dois modos de combater, isto é, as leis (forma humana) e a força (forma animal), era necessário que o príncipe governasse tanto como raposa quanto como leão, valendo-se da astúcia a ponto de quebrar a palavra dada quando seus interesses estavam em risco.

Skinner, ao analisar as obras e a trajetória do pensador florentino, sugeriu que, num certo sentido, o maquiavelismo permaneceu ativo mesmo nas análises efetuadas já no século XX. Para o historiador inglês, embora Maquiavel devesse muito aos humanistas italianos do século XIV, e em especial a suas discussões sobre a valorização do regime republicano, não deixou de inovar as reflexões da época ao propor que a conservação do estado dependia da *virtù*, conceito que ele não identificava simplesmente com as virtudes defendidas por autores antigos como Aristóteles e Cícero. Na dinâmica intrincada e perigosa entre a fortuna e a *virtù*, o florentino destacava que a última abrangia o conjunto de meios a serem utilizados pelo governante para manter seu estado – estado tanto no sentido de situação, quanto no de domínio administrado. Tais meios poderiam ser bons ou maus. Essa tese Maquiavel desenvolveu, segundo Skinner, não apenas em *O príncipe*, escrito quando buscava os favores dos Médici, mas também nos *Discursos*, obra na qual assumiu posição francamente favorável ao regime republicano. Fosse na análise de como manter o domínio do príncipe, fosse na investigação sobre como deveria se constituir a melhor república, Maquiavel salientou claramente que a prática exclusiva da virtude por parte do governante o levaria à total ruína. Apesar disso, o pensador florentino não seria um pregador do mal, já que não descartava a realização do bem quando isto fosse possível e adequado. Também não seria correto afirmar que a inovação de Maquiavel estaria na separação entre o campo da moral e o da política, tese amplamente difundida que carregaria algo do antigo maquiavelismo. Para Skinner, o que as obras maquiavelianas produziram foi um outro tipo de moralidade.⁸

As críticas que, no entanto, estereotiparam o pensamento de Maquiavel e produziram o maquiavelismo foram decisivas para que os pensadores da Segunda Escolástica estabelecessem as diferenças entre uma “verdadeira” ou “boa” razão de estado e uma “má” ou “falsa”. Giovanni Botero se insere no esforço ambíguo de circunscrever a verdadeira razão de estado – ambíguo porque, como diversos autores assinalaram, embora as obras do gênero se iniciassem com uma previsível crítica ao maquiavelismo, não tardavam a recuperar preceitos de Maquiavel ou outros que não o contradiziam de fato (MEINECKE, 1997; MARAVALL, 1997; TORRALBA, 1982; SENELLART, 2006; FERNÁNDEZ-SANTAMARÍA, 1986; VIROLI, 2009). Em linhas gerais, Botero praticamente marcou o início de uma reação contrarreformista a Maquiavel e à literatura sobre razão de estado – termo, aliás, não utilizado pelo florentino – que, no entanto, não deixou de refletir sobre as questões por ela colocadas.

Assim, na Península Ibérica, a verdadeira razão de estado articulou-se, ainda que de modo conflituoso, ao pensamento escolástico, tornando-se uma constante a afirmação de que, embora o monarca pudesse e devesse desprezar o direito positivo em prol da manutenção e ampliação de seu domínio, tinha de ater-se aos limites do direito divino e natural. Abre-se aqui todo um conjunto de problemas pragmáticos e doutrinários relativos à efetiva coerência desse argumento. Afinal, o que eram na prática tais limites e quem os definia de fato, especialmente num quadro marcado pela expansão ultramarina e pela constituição de colônias? Do ponto de vista doutrinário, as reflexões sobre a fundação e a manutenção do estado assumiam especial relevância dado que a defesa da existência da razão natural era decisiva na afirmação do contratualismo e, consequentemente, na negação da origem divina do poder na forma como era proposta pelos luteranos. O

jesuíta espanhol Francisco Suárez (1548-1617), seguindo pistas abertas anteriormente por pensadores dominicanos, tornou-se decisivo nesse debate. Porém, a hipótese de que o pecado original havia maculado de tal forma o homem a ponto de os desejos de Deus se lhe tornarem insondáveis permanecia como uma sombra nas discussões políticas encampadas pelos católicos.

Dessa forma, o sentido prático da razão natural e do direito a ela vinculado não podia ser negligenciado nas análises sobre o governo e a atuação política. A historiografia descreveu cuidadosamente a importância da prudência e da justiça como virtudes cruciais para o ato de governar. Contudo, a literatura sobre razão de estado, para retomar a definição de Botero, apontava para a existência de um campo de ação peculiar, ligado ao príncipe e àquilo que não podia ser reduzido à razão comum e vulgar. Que Botero definisse o monarca como um “quase-artífice” compreende-se pela importância de se salientar que seu poder não era ilimitado. Porém, sendo artífice, o príncipe deveria agir em benefício de seu domínio. Em outras palavras, o que tornava peculiar o campo de atuação da razão de estado era a utilidade e a necessidade, aspectos também cruciais para Maquiavel.

No contexto de constituição e expansão de estados modernos, não era possível desprezar a assertiva de que, dadas determinadas circunstâncias, era preciso agir para além da virtude caso não se quisesse pôr a perder um domínio ameaçado por simulações e convulsões internas e externas. Não por acaso alguns autores de época ligados ao catolicismo distinguiram a prudência ordinária da prudência de estado, associando à última a forma adequada de agir quando a necessidade punha em xeque a existência do próprio reino ou império. Nesse sentido, conquanto seja possível afirmar que, numa sociedade corporativa, sendo muitos os poderes, eram muitas as razões, a razão de estado atribuída ao príncipe consistia num fenômeno bastante específico. Não havia Estado burocrático e racional, mas havia reinos que demandavam cuidados para continuar a existir e controlar domínios ultramarinos.

Além disso, o problema do regalismo sempre esteve presente na época moderna. O conceito não deve ser entendido como concentração definitiva do poder nas mãos do rei, mas sim como conflito constante por meio do qual os direitos régios procuravam se sobrepor aos demais. O regalismo implica um tipo de tensão não resolvida no interior de uma sociedade que se compreendia como corporativa.⁹ Assim, a razão de estado não almejava a constituição de um Estado, proposição que seria anacrônica; abarcava, sim, os esforços para conservar ou ampliar o reino e o poder régio. A questão histórica que se coloca é, então, a de avaliar como era definida e como se dava na prática essa prudência de estado, uma vez que os meios técnicos e políticos à disposição dos monarcas eram restritos e suas ações poderiam ocasionar, na expressão de Weber, revoluções tradicionalistas.

Por outro lado, há de se questionar que conexões históricas haveria entre a razão de estado e a razão de Estado. O desenvolvimento da primeira deveu-se em grande medida às preocupações com a manutenção da ordem interna e externa das monarquias, ambos os aspectos estando profundamente interligados. No caso da França, por exemplo, o surgimento do grupo classificado pela alcunha de “políticos” teve fortes relações com as instabilidades produzidas pelas guerras de religião. Em linhas gerais, os políticos franceses defendiam a tolerância religiosa como forma de se manter a ordem interna e, a partir dela,

melhor posicionar a França no contexto europeu. A proposta hobbesiana de constituição do Leviatã não pode também ser dissociada da preocupação com as guerras entre protestantes e católicos dentro e fora da Inglaterra (KOSELLECK, 1999).¹⁰ Nos séculos XVI e XVII, a ocupação de partes da Itália e a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) colocaram Espanha e França em situação de embate constante, havendo um receio difuso de que a dinastia Habsburgo, com seus dois centros na Península Ibérica e na Áustria, emparedasse as pretensões francesas. Desse modo, a paz interna era considerada indispensável para a expansão externa. No sentido inverso, muitos autores sugeriam que o envio de tropas para guerras no exterior consistia num meio eficaz de canalizar para fora forças sociais que poderiam se tornar ameaçadoras internamente (MEINECKE, 1997; THUAU, 2000).¹¹

Observações dessa espécie, mesmo que de caráter geral, são importantes para lembrar que, na análise das medidas políticas e administrativas das monarquias da época moderna, não se pode ignorar a relação entre o olhar dirigido a partes específicas de um império e as preocupações com a concorrência imposta por outros reinos ou repúblicas. Não se trata de sugerir que havia uma profunda coerência interna no conjunto intrincado de decisões tomadas pelas coroas ou pelos conselhos e tribunais régios. Sabe-se que a conformação corporativa produzia embates jurisdicionais variados e que certas medidas legais, provenientes de instâncias distintas, podiam revelar-se contraditórias entre si. Sabe-se também que decisões sobre um mesmo assunto podiam ser diferentes se tomadas para esta ou aquela realidade. A razão de estado surge em meio a esse emaranhado, voltada ao tratamento de questões que ameaçassem diretamente o poder régio e a preservação da monarquia e do império.

A exploração de colônias e a concorrência entre os diversos estados europeus acirraram-se com o avanço do capitalismo, tornando-se fundamentais no decorrer do século XVIII, período de expansão significativa da riqueza em circulação. O desenvolvimento de instâncias e instrumentos de administração, especialmente daqueles que visavam a gerar maior conhecimento e controle das realidades imperiais e internacionais, deve ser entendido como parte de um conjunto de transformações que gradualmente foram tornando as diversas sociedades mais complexas e diferenciadas e as relações internacionais mais intrincadas. Michel Foucault analisou tais mudanças ressaltando a importância da estruturação da estatística, do sistema diplomático-militar e do estado de polícia.

Partindo da definição proposta pelo italiano Giovanni Antonio Palazzo, em sua obra de 1604 denominada *Discorso del governo e della raggion vera di Stato*, o filósofo recupera quatro definições para o termo "estado": um domínio; uma jurisdição, ou seja, um conjunto de leis, regras e costumes; uma condição de vida; e a qualidade de uma coisa. E conclui: "Objetivamente, vai se chamar de razão de Estado o que é necessário e suficiente para que a república, nos quatro sentidos da palavra 'estado', conserve exatamente sua integridade". Foucault indica ainda o enunciado do próprio Palazzo, concebido pelo filósofo como uma "definição escolástica no sentido trivial da palavra", encontrada "na maioria dos teóricos da razão de Estado": "uma regra ou uma arte [...] que nos dá a conhecer os meios para obter a integridade, a tranquilidade ou a paz da república." (FOUCAULT, 2008, p. 342-3).¹² Segundo o filósofo, ainda que de matriz escolástica, tal definição implica o "tempo de um governo que é [...] perpétuo e conservador", um tempo indefinido que não remete nem às

origens nem ao fim, mas a uma “historicidade aberta”. Trata-se, em linhas bastantes gerais, da passagem, sempre complexa e contraditória, do modelo de “governo pastoral” para aquilo que o autor chama de “razão governamental” (FOUCAULT, 2008, p. 346-7).

Nessa passagem, cuja baliza é, para Foucault, o século XVII, vai se alterando também o tipo de saber a ser dominado por quem governa. Até então, como pregado nos espelhos de príncipe, cabia ao soberano ser sábio e prudente, conhecer as leis naturais e positivas, saber quando ser rigoroso e quando ser justo. Na razão governamental, o soberano tem de conhecer os “elementos que constituem o Estado”, que vão possibilitar “a manutenção do Estado em sua força ou o desenvolvimento necessário da força do Estado, para que ele não seja dominado pelos outros e não perca sua existência perdendo sua força ou sua força relativa.” (FOUCAULT, 2008, p. 364-5). E isso vale tanto para as monarquias em ascensão quanto para aquelas em queda. Como assinala o filósofo, no cerne do debate sobre razão de estado achava-se o problema de se entender os motivos da decadência espanhola.

A análise foucaultiana é decisiva por sugerir como na literatura sobre razão de estado, atravessada pelo pensamento escolástico, emerge uma reflexão que, baseada na percepção de um tempo relativo – a “historicidade aberta” da qual fala o autor –, coloca o problema da dominação em outros termos, ou melhor, nos termos da prudência de estado. Uma vez que o objetivo de Foucault consiste em compreender o aparecimento do biopoder, pode-se dizer que o fio condutor de sua investigação conduz da razão de estado à razão de Estado. Não se trata de pensar essa história como algo linear, mas sim de entender que, no interior da sociedade corporativa, explorando a tensão entre a vinculação à tradição e o livre arbítrio do soberano, entre formas patrimonialistas e extrapatrimonialistas – para usar o vocabulário weberiano –, aparecem nuances e ambiguidades que se abrem para o problema da força relativa do reino e do soberano. Salvaguardadas as diferenças, pode-se propor que o tempo indefinido referido por Foucault lembra a tese central do livro de Meinecke, a despeito de seu teor teleológico: a de que a evolução do conceito de razão de estado desde Maquiavel, ao associar-se às disputas por hegemonia dentro e fora da Europa, expressa uma visão relativizadora que deságua, no campo da disciplina histórica, no historicismo. (MEINECKE, 1997).

Max Weber, como se viu, sugere a existência de relações entre a administração patrimonialista e a burocracia do Estado contemporâneo ao aventar que os primeiros funcionários resultaram do recrutamento extrapatrimonial de servidores. A mesma sugestão da ocorrência de laços históricos entre as sociedades tradicionais e as modernas surge em observações sobre o capitalismo. Ainda analisando os tipos de dominação, Weber afirma que “o patrimonialismo normal não somente impede a economia racional por sua política fiscal, como também e sobretudo pela peculiaridade geral de sua administração”. A esta dizem respeito “a dificuldade que o tradicionalismo formal opõe à existência de disposições legais racionais”; “a ausência típica de um quadro administrativo profissional formal”; “o amplo âmbito do arbítrio material e dos atos discricionais puramente pessoais do soberano e do quadro administrativo”; “a tendência conatural de todo patriarcalismo e patrimonialismo – derivada da natureza de sua legitimidade e pelo interesse de ver satisfeitos os dominados – para uma regulação da economia materialmente orientada – em ideais utilitários, ético-sociais ou ‘culturais’.” (WEBER, 1997, p. 192-3).

Sendo assim, na dominação de poderes patrimoniais normais florescem, segundo o autor, o “capitalismo comercial”, o “capitalismo de arrendamento de tributos e de arrendamento e venda de cargos”, o “capitalismo de provimento do estado e de financiamentos de guerras” e, em certas circunstâncias, o “capitalismo colonial e de plantação”. Weber acrescenta ainda que o “capitalismo moderno” se desenvolveu nos séculos XVI ao XVIII “dentro das associações políticas estamentais holandesas e inglesas caracterizadas pelo domínio do poder e dos interesses lucrativos burgueses”, ao passo que suas “imitações secundárias”, existentes nos “estados continentais puramente patrimoniais ou feudo-estamentais”, “*não* estão em solução de continuidade real com o desenvolvimento capitalista autônomo que posteriormente se iniciou.” (WEBER, 1997, p. 193).

É nesse sentido que se devem compreender as transformações do século XVIII e o impacto do Iluminismo na Península Ibérica. Seria excessivo imaginar que o pombalismo resultou estritamente da incorporação das ideias ilustradas, como se as autoridades lusas setecentistas desconhecêssem por completo a longa tradição representada pela literatura da razão de estado. Os escritos do período pombalino mencionam autores como Samuel Pufendorf (1632-1694), que viveu na época da Guerra dos Trinta Anos, e o barão de Montesquieu (1689-1755), mas tais referências não podem ser dissociadas do debate mais amplo sobre a conservação e a ampliação de monarquias e impérios. Pufendorf, aliás, como informa Meinecke, foi decisivo na conformação da doutrina dos interesses dos estados e da busca de equilíbrio entre eles, aspectos derivados também das preocupações da literatura sobre razão de estado (MEINECKE, 1997).¹³

Feitas essas observações, é possível sugerir que o estudo da temática analisada neste artigo tem muito a contribuir em relação à historiografia dedicada ao império luso e a seus domínios ultramarinos. Uma alternativa se refere à busca de conhecimento mais aprofundado sobre a literatura da razão de estado produzida nos séculos XVI, XVII e XVIII, bem como da historiografia que tem se dedicado ao seu estudo. Uma outra consiste em relacionar a atuação das autoridades lusitanas, inclusive na América portuguesa, com a referida literatura, o que permite sugerir, por exemplo, que as máximas e os tratados sobre razão de estado foram importantes na adoção de uma perspectiva reformista no Portugal do século XVIII. Não se trata de explorar neste artigo alternativas desse tipo, já que seu objetivo consiste em sugerir como a incorporação dos estudos sobre razão de estado tende a enriquecer as discussões sobre as formas de governo no mundo colonial e as estratégias de colonização. A esse respeito, vale mencionar que a Restauração de 1640, cujas consequências para a colonização lusa foram significativas, não pode deixar de ser inserida no contexto da Guerra dos Trinta Anos, conflito que, como indicado acima, impactou as reflexões sobre o problema do domínio e da relação de forças entre os estados. Seja como for, desenvolve-se a seguir um diálogo com um texto de Bartolomé Clavero sobre razão de estado com o intuito de indicar algo da riqueza que o tema proporciona.

Ruptura e continuidade da razão de estado

Apesar da distinção, apresentada acima, entre razão de estado e razão de Estado, permanece hoje na historiografia brasileira dedicada ao estudo da América portuguesa a tendência de identificar ambos os conceitos e considerar a utilização do primeiro como

inadequada e anacrônica. Isso tem a ver com a importância adquirida pela frutífera vertente historiográfica que destrinchou as categorias fundamentais através das quais as sociedades ibéricas de Antigo Regime se compreendiam. Por esse motivo, uma circunscrição mais precisa do ponto de vista adotado neste artigo demanda um diálogo crítico com tal vertente. Em vez de se retomar um conjunto de autores voltados à análise da sociedade corporativa, optou-se aqui por estabelecer um diálogo direto com um importante texto da lavra de Bartolomé Clavero, intitulado "Razón de estado, razón de individuo". (CLAVERO, 1991).¹⁴

Clavero é conhecido, entre outros motivos, por propor de modo radical, isto é, indo à raiz do problema, o abandono do termo "Estado" quando os historiadores se referem às sociedades de Antigo Regime. A diferença entre razão de estado e razão de Estado aparece em seu texto, no qual é discutida. As causas que o movem são, ao mesmo tempo, de caráter historiográfico e político. Quanto à historiografia, a questão fundamental já foi indicada: é preciso evitar o anacronismo articulando a análise das sociedades corporativas ao horizonte de significação que lhes dizia respeito. A motivação política é igualmente importante. O autor, ao mencionar o mitológico Leviatã de Thomas Hobbes (1588-1679), não deixa de inclui-lo na tradição do individualismo possessivo, expressão utilizada por C. B. Macpherson em sua conhecida obra (MACPHERSON, 1979). Nesse sentido, para Clavero, o Estado hobbesiano, por mais que se apresente em sua força, tem como contraponto o indivíduo.

Uma das principais características do trabalho de Hobbes estaria justamente no fato de estimular um modelo explicativo calcado na ideia de que a sociedade e o Estado resultariam do desejo de preservar os direitos individuais. Esse modelo, contudo, e particularmente suas tendências liberais e constitucionalistas, teriam, com o tempo, se desenvolvido no sentido da naturalização do Estado, em prejuízo do indivíduo. Quando escreve, Clavero está particularmente preocupado com o avanço de um Estado cada vez mais potente que vai dissolvendo os direitos individuais. Sendo assim, sua projeção no passado adquire também uma conotação política, pois reforça a naturalização de um Estado tomado por si mesmo, como se existisse desde sempre. Nesse ponto, sua crítica se dirige a Meinecke, que, em seu livro clássico, definiu o conceito de razão de Estado já na introdução para depois elaborar uma linha explicativa na qual foi inserindo autores diversos. Trata-se do mesmo Meinecke que acabou por apoiar o regime nazista e suas políticas antisemitas. Contudo, ainda no caso de historiadores como José António Maravall, que não deixou de apontar o universo de pensamento em que se desenvolveu a teoria da razão de estado, o problema da naturalização, segundo Clavero, permanecerá.¹⁵

As observações de Clavero, embora de fato relevantes, geram alguns questionamentos. Um deles se refere à importância de se destacar o surgimento, no início da época moderna, do fenômeno histórico representado pela formação e ascensão de um novo tipo de monarquia. Se o termo "Estado" carrega consigo o perigo do anacronismo e da naturalização de formas despóticas, ele não deixa de ser um instrumento de análise. Toda crítica ao anacronismo, aliás, é seletiva. Trabalha-se, por exemplo, com o conceito de "economia" fazendo-se a ressalva, quando ele é utilizado, de que a economia doméstica derivada da *oikos* não equivale à moderna economia de mercado. Por que a mesma

operação não poderia ser feita em relação ao “Estado”, estabelecendo-se, por exemplo, e a título de ressalva e tentativa de desnaturalização, os conceitos de Estado corporativo ou patrimonialista e de Estado moderno ou contemporâneo?

Uma operação dessa espécie também teria desdobramentos políticos, como apontou Laura de Mello e Souza em texto no qual discute com António Manuel Hespanha e com parte da historiografia que dele se apropriou no Brasil. Para a autora, o uso do conceito de “Estado” é decisivo na análise da colonização da América portuguesa justamente porque ele coloca de maneira mais explícita os problemas da condição colonial e da dominação. Souza chega a sugerir que a própria colonização foi fundamental para o desenvolvimento de estruturas administrativas mais eficientes e centralizadas, a despeito da predominância do paradigma escolástico (SOUZA, 2006, p. 27-77). Seja como for, adote-se ou não o conceito de Estado corporativo, considere-se ou não que ele carrega em si uma contradição inaceitável, resta uma questão crucial: a de não se permitir o esvaziamento do tema do exercício da dominação num quadro marcado por profundas tensões dentro e fora do império luso. O estudo da razão de estado tende a contribuir nesse sentido.

Outro questionamento derivado das análises de Bartolomé Clavero abarca a valorização do que ele chama de razão do indivíduo. Pode-se propor que o Estado sem limites resulta do apagamento da outra parte da equação que o constituiu teoricamente, isto é, os direitos individuais. No entanto, a emergência da individualidade no mundo moderno é atravessada por problemas bastante expressivos, cabendo mencionar, por um lado, a tendência, nas sociedades liberais, de se conceber o Estado como entrave aos interesses privados e, por outro, o avanço de uma subjetividade produzida e domesticada, como aponta Foucault, através de técnicas sofisticadas do saber. Na leitura foucaultiana, a razão do indivíduo não constitui propriamente o pressuposto que contém o Estado dentro de certos limites. Pelo contrário, a invenção da individualidade e a formação do Estado articulam-se em torno de estratégias de dominação que abrangem modos de normatização, bem como o que o autor chama de governamentalidade – fenômeno decisivo da geração do biopoder (FOUCAULT, 2008; 1984; 1984b). Não por acaso, o estudo da razão de estado torna-se importante na análise de Foucault, que não deixa de recuperar sua ambiguidade: expressa em grande medida nos termos do pensamento escolástico, ela traz em seu bojo uma preocupação com o domínio que, com o tempo, se transformará na estatística, ou seja, numa ciência do Estado voltada ao controle minucioso não do povo, mas da população. Esse controle envolve também técnicas de produção da individualidade.

Clavero chama a atenção para um aspecto decisivo que mostra, mais uma vez, a importância de se resgatar sempre o universo doutrinário das sociedades de Antigo Regime: “pelo império e pela majestade, antes que pelo estado, já se matava; facilmente podia fazer-se”. O crime de lesa-majestade seria um bom exemplo de como a ameaça ao poder régio era combatida dentro dos preceitos ditados por uma longa tradição, no centro da qual achava-se a virtude da justiça. Afinal, “não era esta justiça tão ingênua como hoje tende-se a crer”. E acrescenta: “Estavam a religião e o direito estreitamente vinculados. A isto o dicionário nos remetia. Dever-se-ia consultá-los antes de se buscar gêneros menos desenvolvidos e desenvolvidos como o político da razão de estado. Se este é o texto, aquele é o contexto.” (CLAVERO, 1991, p. 23).

Embora seja interessante a referência à majestade como fonte da morte e do domínio, o autor, ao reduzir a razão de estado à condição de texto de um contexto mais amplo definido pela tradição teológico-jurídica, tende a perder de vista o potencial contraditório existente nesta. Como se viu acima, um dos temas ligados à expansão da literatura sobre razão de estado foi a instabilidade gerada pelas guerras religiosas, a tolerância sendo admitida na França por parte dos políticos. Vê-se aí uma questão já presente em Maquiavel: a da instrumentalização da religião com o intuito de manter o domínio. Por mais que os antimaquiavelistas condenassem tal postura, ela retornava em seus próprios trabalhos de maneira mais ou menos dissimulada.

O próprio Clavero cita uma passagem do conde-duque de Olivares na qual sugere ao monarca que, para manter domínios como Portugal, Aragão, Valência e Barcelona, os reduzisse ao estilo e às leis de Castela, mantendo, conservando e ampliando a religião católica. Clavero assinala essa "fórmula invertida" da razão de estado – conservar e ampliar a religião, e não o estado – para sublinhar como ela se inseria num contexto teológico-jurídico mais amplo. Não se pergunta, porém, sobre o interesse do conde-duque em instrumentalizar a religião, seja para torná-la o cimento a unificar as regiões dominadas, seja para aumentar a reputação da Espanha num momento em que ela disputava com a França o título de verdadeira monarquia cristã e católica (CLAVERO, 1991, p. 25).

O potencial contraditório presente no conceito de razão de estado foi, contudo, percebido por outros autores. Comentando a compilação de leis publicada em 1261 por Frederico II, rei da Sicília, Ernst Kantorowicz a vincula ao Código Justiniano do século VI, no qual se encontra uma "antinomia" já notada pelos advogados medievais: a que se estabelecia entre os princípios do *princeps legibus solutus* e do *princips legibus alligatus*, ou seja, do príncipe dispensado das leis e do príncipe limitado pelas leis. A recorrente tentativa de articular ambos os princípios redundou na afirmação conhecida de que o rei era fonte do direito positivo, mas devia obedecer ao direito natural e divino. Na obra de Frederico II, seguiu-se o mesmo raciocínio em relação à razão, definindo-se o príncipe também como *ratione alligatus*. Kantorowicz observa, porém, que a doutrina era "arriscada", pois sua interpretação poderia depender apenas do príncipe. E conclui: "De fato, menos de um século depois, essa *Ratio* semidivina tornar-se-á uma *ratio regis et patria*, sinônima da Razão de Estado, e o que, anteriormente, era uma meta em si mesma, converter-se-á em ferramenta, um mero instrumento da arte de governar.". (KANTOROWICZ, 1998, p. 81-2).

Mais adiante, o autor informa que as concepções orgânicas do corpo místico, mesmo que indicassem o monarca como sua cabeça, não implicavam necessariamente, como no caso de Cristo, a ideia de que o rei possuía dois corpos, um temporal e outro eterno. Por isso, para que tal ideia se firmasse, foi preciso conferir ao rei algum estatuto de continuidade, de eternidade: para ter um corpo imortal e perene, além do mortal e finito, havia de ser de algum modo contínuo. Isso ocorreu através da recuperação, no início da época moderna, das noções de graça (realeza centrada em Cristo), de justiça (realeza centrada na lei) e de *universitas* (realeza centrada no governo, no povo, na pátria) (KANTOROWICZ, 1998).¹⁶ A respeito da última, Kantorowicz lembra que, no início do século XIV, um pregador clamava que a luta pela França fundava-se na razão natural, os defensores do corpo místico do reino e de sua cabeça, o rei santo, devendo ser concebidos como mártires. Para o

historiador, “sob o disfarce da justiça, começava a despontar a ideia de ‘Razão de Estado’.” (KANTOROWICZ, 1998, p. 159-60).

Numa abordagem distinta, Maurizio Viroli reconstituiu o debate na Itália renascentista sobre o exercício do governo, assinalando como os intrincados conflitos peninsulares foram, nele, decisivos. O autor parte da tradição cívica que concebia a arte de governar como voltada à realização do bem comum e da liberdade. Para ele, tal tradição foi constantemente colocada à prova dada a sucessão de guerras e golpes de todos os tipos. Nesse contexto, consolidou-se a diferença entre a arte de governar e a arte de dominar, esta última sendo associada ao conceito de razão de estado. Viroli, numa abordagem que lembra a de Skinner, ressalta que a percepção cada vez mais intensa do problema da necessidade esvaziou a política de seu caráter cívico e virtuoso, afastando a noção de prudência das leis e aproximando-a da ideia de conservação. Se Maquiavel dedicou-se a investigar como, num quadro tão turbulento, um príncipe conseguiria manter-se no poder, foi Botero quem equacionou a questão de maneira mais palatável. Para Viroli, o sacerdote italiano deu à razão de estado a conotação moral de que carecia, distanciando-a de sua associação com Maquiavel e Tácito, e vinculando-a à consciência (VIROLI, 2009).¹⁷

O próprio Clavero não deixa de apontar a relação entre necessidade e razão de estado. Referindo-se à “ampliação de sujeitos políticos”, no século XVI, “com razões como a de poder mais diligentemente matar ou a de se livrar da religião ou da justiça em ocupações de território e em outras façanhas bélicas”, salienta: “Era necessidade antes que virtude” (CLAVERO, 1991, p. 27).¹⁸ Embora não fosse capaz de “produzir uma realidade institucional, alguma ordem e direito público”, gerava certa “mentalidade e disciplina política”, abarcando inclusive “argumentos econômicos de caráter igualmente político, já também tendentes a desfazer-se de uma tradição que, em seu caso, era a econômica ou doméstica de administração de patrimônios imobiliários e de famílias senhoriais.” (CLAVERO, 1991, p. 27-9). De todo modo, a literatura da razão de estado não teria implicado ruptura: “Existiam materiais para a construção do gênero sem necessidade de promover rupturas. E não se rompia”. Não pretendeu mesmo “produzir uma ciência que pudesse cobrir toda a vida política, que tivesse capacidade para regê-la.” (CLAVERO, 1991, p. 28). Tratava-se, na expressão de Alamos de Barrientos, que em 1614 publicou *Tácito español*, de uma “ciência de contingentes ou de acidentes”, uma “prudência de Estado.” (CLAVERO, 1991, p. 30). Não era, definitivamente, uma alternativa ao modelo teológico-jurídico existente.

A análise de Bartolomé Clavero é esclarecedora em muitos aspectos e ajuda o leitor a compreender como, em meio aos esforços contrarreformistas visando à domesticação da razão de estado, o pensamento escolástico acabava por se abrir com o intuito de abranger a contingência e a necessidade políticas. A crítica que se pode fazer a essa interpretação é a de que, ao conceber a razão de estado como a margem de um modelo sólido, ela se fecha em si mesma. Afinal, entre as contingências referidas em alguns tratados ou em gabinetes cortesãos e as necessidades de um complexo mundo de disputas bélicas, diplomáticas e comerciais dentro e fora da Europa, havia mais do que um resto ou uma brecha. Apesar da crítica que Clavero dirige a Meinecke, correta por apontar a teleologia presente em sua obra, o historiador alemão, como outros autores, ressaltou que a prática política efetiva ia colocando em xeque esse modelo vigente, fazendo surgir uma concepção relativista acerca do intrincado choque de interesses.

Em termos conceituais, a tensão referida pelo contraste entre noções tais como estado e Estado, economia doméstica e economia de mercado, história como mestra da vida e história como processo, capitalismo comercial (ou de arrendamento e provimento) e capitalismo contemporâneo, dominação patrimonial e dominação racional-burocrática – essa tensão, enfim, aponta para a existência de contradições fundamentais nas sociedades de Antigo Regime. Para além da diversidade temporal e espacial da época moderna, fonte já de inúmeros paradoxos, há de se retomar a importância da “antinomia” mencionada por Kantorowicz, também perceptível em Weber: a contradição entre vinculação à tradição e livre arbítrio do rei, entre um príncipe dispensado das leis e um príncipe limitado pelas leis. Como Foucault percebeu, a razão de estado não consistia simplesmente no excesso que confirmava a regra, mas achava-se no cerne de uma transformação histórica profunda que se deu de maneira gradual e multifacetada. Ainda que não houvesse Estado nos séculos XVII e XVIII – a dominação legal com administração burocrática, nos termos de Weber –, a literatura de razão de estado expressa um esforço significativo de compreender e explicar como os monarcas deviam agir num mundo marcado por mudanças decisivas. É da percepção dessas mudanças que surgem alterações nas estruturas de administração e governo, bem como um novo conceito de história.¹⁹

O entendimento dessa antinomia aponta inclusive para a ambiguidade presente em certos princípios e práticas ligados diretamente ao pensamento escolástico e ao fundamento teológico-jurídico do Antigo Regime. O perdão régio remetia a uma sólida tradição religiosa que o via como algo derivado da misericórdia divina e representado na crucificação de Cristo. No entanto, o exercício desse perdão fortalecia o poder do monarca e lhe servia como instrumento nas estratégias para contornar as ameaças causadas por sedições, especialmente aquelas que ocorriam em áreas remotas do império. Algo parecido pode ser dito sobre a graça, cuja fundamentação doutrinária é de caráter religioso. Destaca-se na historiografia que, na ausência de meios eficazes para o exercício da força – meios tão conhecidos no Estado contemporâneo –, cabia ao soberano valer-se de uma economia da graça através da qual trocava sua liberalidade pela prestação de serviços. Se a concessão de graças e mercês fosse vista de um modo estritamente voltado para a manutenção do equilíbrio do corpo social, seria muito difícil compreender como os monarcas e seus reinos foram se adaptando às novas realidades internas e externas derivadas das transformações sociais e econômicas ocorridas durante toda a época moderna. Parece indiscutível que a graça não foi utilizada apenas como forma de vinculação do rei à tradição, mas também como instrumento através do qual o monarca procurava exercer seu livre arbítrio para inovar e instituir novas situações. No caso da América portuguesa, por exemplo, os esforços de ordenação de sociedades inteiras, como a desenvolvida em Minas Gerais, dependeram do uso de meios de criação e inovação, ainda que nelas também operassem regras e crenças tradicionais. O exercício da justiça através da imposição do degredo, fosse pelo monarca ou por agentes régios, almejava ocupar regiões inóspitas para os europeus, como Angola. Embora medidas dessa natureza estivessem previstas como atributo da majestade, elas aparecem associadas ao desejo de conquistar e ampliar territórios, bem ao estilo de uma razão de estado.

É mais do que aceitável a afirmação de Clavero segundo a qual a literatura da razão de estado, principalmente no século XVII, não produziu uma ruptura radical com o modelo

teológico-político vigente, nem lhe ofereceu uma alternativa. O que, no entanto, parece torná-la excessiva é uma certa tendência estruturalista, talvez resultante da importância da reflexão jurídica no conjunto de sua argumentação. Para Clavero, a transformação decisiva ocorre com a linha de pensamento aberta por Hobbes, na qual, como se disse acima, a razão individual se contrapõe ao Estado – ou, em outras palavras, o Estado aparece para salvaguardar os direitos individuais. Nos próprios termos hobbesianos, entram em cena o “homem natural” e o “homem artificial”, a razão do indivíduo e a razão estatal. A natureza cria o artifício, o artífice cria uma máquina, um autômato, cujo objetivo consiste em manter a segurança, os negócios, a equidade, a saúde, enquanto afasta a sedição e a guerra civil. Dessa forma, a antropologia é a base da república (CLAVERO, 1991, p. 35-6). Entre a sociedade corporativa, que é preciso resgatar por uma arqueologia, e o modelo hobbesiano, há de fato, segundo Clavero, uma ruptura: “A razão de um não se engendrou nas entranhas do outro.” (CLAVERO, 1991, p. 43).²⁰ Se levada às últimas conseqüências, tal perspectiva se distancia de uma noção de história calcada na ideia de que as estruturas só existem como ação social e que o presente é ao mesmo tempo repetição e possibilidade.²¹ A esse respeito, vale sublinhar que Quentin Skinner não deixou de salientar como o contratualismo ao estilo hobbesiano deveu muito ao constitucionalismo de Francisco Suárez e outros autores escolásticos (SKINNER, 2009).²²

Para Clavero, a razão de estado voltada aos interesses de uma dada monarquia pode ter contribuído para solidificar a noção de soberania, mas permaneceu sendo uma entre outras. Afinal, se a palavra estado remetia à condição social, a razão de estado seria também uma razão de estamentos. Mesmo se consideradas as monarquias, há de se levar em conta, segundo o autor, a ocorrência de formas compósitas, como a espanhola, derivada da incorporação de territórios diversos. Assim, a monarquia hispânica se constituiria também como corpo encabeçado pelo rei. (CLAVERO, 1991, p. 43).

É interessante a possibilidade de se pensar a existência de razões de estado em sociedades corporativas ou em monarquias compósitas, pois esse caminho conduz à avaliação da natureza dos conflitos ocorridos durante o Antigo Regime. Contudo, a razão de estado praticada pelos soberanos encontra sua especificidade e seu destaque exatamente no fato de buscar a soberania, ainda que isso tenha se dado de forma conflituosa e paulatina. E a conquista de soberania, quando alcançada em meio a tantas resistências, dá-se, por vezes, em prejuízo das razões de estamentos ou dos domínios de monarquias compósitas. O objetivo de manter a paz interna para salvaguardar os negócios e permitir a expansão do reino externamente também era buscado por Portugal e Espanha. Aqui vale lembrar o argumento de que, apesar da grande importância da herança medieval no Antigo Regime, expressa na formação corporativa, uma das diferenças cruciais entre a sociedade feudal e a moderna é exatamente a constituição de monarquias relativamente unificadas que começaram a disputar a hegemonia dentro e fora da Europa.

Nesse sentido, talvez seja mais adequado indicar a ocorrência de um confronto entre tendências corporativas e tendências regalistas, em vez de afirmar que a razão de estado régia é apenas uma entre outras. Há ainda uma diferença entre reino e império. Um império pode ser constituído de distintas repúblicas e colônias, possuindo formação compósita. Isso não significa, contudo, que o monarca não deseje, através da razão de estado, manter

e ampliar seu domínio sobre essas regiões. Dentro de um contexto de pluralidade, a razão de estado praticada pelo monarca e seus conselheiros consistia justamente em saber lidar com poderes concorrentes e forças centrífugas apesar da carência de meios. Na definição de Botero, não existe, evidentemente, algo semelhante à relação entre artífice e autômato proposta por Hobbes, até porque, como bom seguidor da Escolástica, concebia a sociedade como pacto entre ordens. Apesar disso, para Botero, o monarca aparecia como um “quase-artífice” e o estado, como sua “matéria”. Era disso que tratava a razão de estado.

O sentido político da análise de Clavero merece destaque e deve ser levado muito a sério por todos aqueles que se preocupam com o desenvolvimento dos Estados contemporâneos como máquinas de alto poder de destruição, de controle da privacidade e de restrição das liberdades individuais. O autor defende que a codificação resultante da “revolução constitucional”, ao transformar a razão de Estado em Direito de Estado, criou as condições para desvios totalitários. Sem dúvida, as constituições liberais estabeleceram juridicamente o Estado moderno, conferindo-lhe uma forma específica e particularmente perigosa de soberania. Na própria Revolução Francesa, a defesa dos direitos do homem coexistiu com as condições que desencadearam o expansionismo de Napoleão Bonaparte. Dito de outra maneira, a nação francesa que emergia assistiu à tensão decorrente da defesa tanto dos direitos individuais quanto dos interesses do Estado. No entanto, questões dessa natureza derivaram também da gestação e exploração, durante a época moderna, de contradições e ambiguidades no interior das sociedades de Antigo Regime.

A preocupação política de Clavero conduz a uma última observação sobre um texto que, deve-se ressaltar, é apenas uma pequena parte de obra mais vasta e complexa. Trata-se de se perguntar por que a crítica à naturalização do Estado pela historiografia constitucional não assume um sentido mais radical. É de fato muito pertinente a afirmação do autor de que a projeção do Estado contemporâneo sobre as sociedades de Antigo Regime tende a produzir duas operações articuladas: de um lado, a naturalização desse Estado quase atemporal resulta na naturalização da majestade régia e da religião que a fundamentava, abrindo-se, assim, as portas para que ambas sejam entendidas como “agentes da civilização”; por outro, quando seus excessos no Antigo Regime são atribuídos ao caráter absoluto, fica legitimado um Estado constitucional que, no entanto, acaba por esvaziar os direitos individuais. A questão a se colocar aqui é por que o esforço de desnaturalização do Estado não se encaminha na direção da desconstrução do direito, concebido então como produto de uma correlação de forças imersa na guerra social.

A mesma dúvida pode ser endereçada ao citado trabalho de Antônio Manuel Hespanha, que, conquanto proponha uma abordagem arqueológica ao estilo de Foucault, não vai além dos limites colocados pelo arcabouço teológico-jurídico da época moderna. É correta a crítica de Hespanha a uma leitura sociologizante que esvazia a dinâmica própria do direito, reduzindo-o a efeitos do quadro social. Porém, o procedimento contrário também pode ser problemático: se os conflitos das sociedades de Antigo Regime terminam sempre, ao fim e ao cabo, nos limites das disputas jurisdicionais, não se estaria empurrando para debaixo do tapete a complexidade da guerra social? Colocando a questão de outra maneira: por que as sociedades de Antigo Regime só podem ser vistas sob o prisma do modelo teológico-jurídico, e não sob o prisma da guerra – seja ela a guerra entre estados,

a guerra civil ou, principalmente, a guerra molecular que atravessa o cotidiano? Tem-se a impressão, por vezes, de que um certo pendor estruturalista quer fazer crer que o direito era a única linguagem falada no Antigo Regime. Uma desconstrução do que Jacques Derrida chama de “fundamentos místicos da autoridade” poderia levar a novas abordagens (DERRIDA, 2007).²³ Mais ainda, a tese de que há uma relação entre o historicismo, de um lado, e a complexificação dos conflitos dentro dos estados e entre eles, de outro, sugere uma leitura a contrapelo buscada pelo próprio Foucault: a história vista não pelo prisma do direito, mas pela perspectiva da dinâmica de forças. (FOUCAULT, 1999).

Enfim, destaquem-se os pontos de convergência e divergência em relação a esse importante texto de Bartolomé Clavero. Sublinhe-se que a historiografia liberal ou constitucional projetou o Estado racional-burocrático no Antigo Regime; que refletir sobre a historicidade do conceito de Estado ajuda a compreender melhor as sociedades antigas e a perceber criticamente o potencial destrutivo das formas de soberania; que a invenção do Estado está estreitamente vinculada à invenção do indivíduo; que chamar a atenção para esse ponto é importante para se entender que os direitos individuais são obliterados através da naturalização do próprio Estado. Contudo, e em linhas gerais, dois pontos cruciais parecem problemáticos. O primeiro é que Clavero, embora preocupado com os direitos individuais, não se abre inteiramente para a compreensão de como o poder de morte da majestade contribui para o surgimento do poder de morte do Estado. O segundo é que seu vocabulário continua sendo essencialmente jurídico e, nesse sentido, limitado. Se o autor afirma que a historiografia constitucional naturaliza o Estado e escamoteia o pressuposto de sua formação, isto é, a razão do indivíduo, seria também decisivo refletir mais radicalmente a respeito do impacto sobre a historiografia dos fundamentos místicos do modelo teológico-político do Antigo Regime.

Em meio a tais divergências, o problema da razão de estado aparece neste artigo como um objeto específico, não como a margem, o excesso ou a exceção que confirma a regra do paradigma corporativo. Ele é, sim, entendido em sua centralidade, como fruto da contradição entre um modelo calcado na imagem do equilíbrio do corpo místico e um mundo marcado por profundas transformações, seja nas relações sociais e econômicas, seja nas relações entre estados e no interior deles. A sugestão de uma leitura radical dos fundamentos do modelo teológico-jurídico conduz à hipótese de que, sendo o problema da razão de estado a conservação ou ampliação do domínio, em seu cerne encontra-se o medo da guerra e de sua visibilidade.

Conclusão

Sendo o objetivo deste artigo destacar a importância da literatura sobre razão de estado para o estudo das formas de governo e colonização no império português, é importante finalizar retomando alguns aspectos. Antes de tudo, vale ressaltar que a imensa contribuição trazida por autores como Antônio Manuel Hespanha e Bartolomé Clavero deve aparecer inserida no esforço de se reconstituir, em contextos históricos específicos, as ambiguidades presentes nas diversas facetas da doutrina escolástica. Aqui mencionou-se mais de uma vez a tensão existente entre os limites impostos pela tradição ao rei e o reconhecimento de seu livre arbítrio. Da mesma forma, parece adequado referir as

dificuldades em termos práticos – por exemplo, em meio a uma rebelião colonial – de se circunscrever com precisão o que seria uma atuação que não ultrapassasse os limites do direito divino e natural.

O tratamento das questões historiográficas com base na percepção de ambiguidades desse tipo permite que os historiadores concedam às reflexões sobre razão de estado um lugar central, e não marginal. Em certa medida, e apesar de todos os esforços teóricos encaminhados pelos jesuítas italianos, espanhóis e portugueses, o problema da abrangência do poder régio revelou-se incontornável durante todo o Antigo Regime, especialmente porque as monarquias ibéricas tinham de lidar, para além das tensões internas, com conflitos inúmeros relativos ora à sua inserção nos embates europeus e mercantis, ora à necessidade de se estabelecer em longínquos domínios coloniais. Nesse sentido, a concessão de graças e mercês, para citar um aspecto bastante decisivo para o exercício do governo na época, pode ser visto como estratégia de negociação e acomodação, visando-se a invenção de tradições ou o respeito a elas, mas também como meio através do qual a administração central procurava inovar e se adequar às novas circunstâncias. É nesses termos que se pode pensar o regalismo não como a imposição precoce de coroas bem aparelhadas, mas sim como fenômeno inscrito no coração mesmo da contradição presente na assertiva de que o rei era fonte do direito positivo, estando, contudo, obrigado pelo direito divino e natural.

A literatura sobre razão de estado contribui ainda para que se retome a discussão sobre o governo colonial de forma que as estratégias de acomodação e de identificação dos colonos com o império não sejam concebidas como o outro lado das relações de dominação – como, por exemplo, daquelas tratadas em termos de contradição entre metrópole e colônia.²⁴ Na medida em que inúmeros autores da Península Ibérica se preocuparam detidamente com a questão de como dominar povos e territórios sem perder de vista a dinâmica mercantil – como mostram mais explicitamente os arbitristas espanhóis –, nota-se que o sucesso de mecanismos de cooptação e de identificação com o império, com a coroa e com as crenças de Antigo Regime articula-se profundamente com os intentos de dominação colonial. É certo que a metrópole não constituía uma entidade monolítica, assim como também não era monolítico o extenso império luso. Ainda assim, a razão de estado não deve ser descartada como se fosse a aplicação anacrônica da razão de Estado contemporânea. Pelo contrário, o fundamental é que se investigue como o objetivo de manter e ampliar domínios se deu com base nas condições materiais, técnicas e políticas – em geral marcadas por certa fragilidade – que se encontravam à disposição nos mais diversos contextos.

Uma observação final conduz à questão formulada acima: em que medida a adoção do método foucaultiano por Espanha não encontra seu limite na lógica dos conflitos jurisdicionais previstos na doutrina escolástica? A questão é aqui retomada com o intuito de se apontar para todo um campo de análise que, embora arraigado na historiografia sobre as sociedades coloniais²⁵, pode assumir novo sentido se o olhar do historiador, sem descuidar dos modelos jurídicos, adotar a guerra social como ponto de partida metodológico e conceitual.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Martim de. *A sombra de Maquiavel e a ética tradicional portuguesa*. Lisboa: Instituto Histórico Infante Dom Henrique, 1974.

ARENDDT, Hannah. "O conceito de História – Antigo e moderno". In: *Entre o passado e o futuro*. Trad. São Paulo: Perspectiva, 1972, p. 69-126.

_____. *Da revolução*. Trad. Brasília: UNB, São Paulo: Ática, 1988.

BENJAMIN, Walter. "Para uma crítica da violência". In: *Escritos sobre mito e linguagem*. Trad. São Paulo: Duas Cidades, Ed. 34, 2011, p. 121-56

BOTERO, João. *Da Razão de Estado*. Trad. Coimbra: Instituto Nacional de Investigação Científica, 1992.

CASTRO, Gabriel Pereira de. *Tractatus de manu regia*. Lisboa: Tipografia de João Batista Lerzo, 1742.

CLAVERO, Batolomé. "Razón de estado, razón de individuo". In: *Razón de Estado, razón de individuo, razón de historia*. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 15-59.

DELEUZE, Gilles & GUATTARI, Félix. *Mil platôs*. Trad. São Paulo: Ed. 34, 1997, v. 5.

DERRIDA, Jacques. *Força de lei*. Trad. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ELIAS, Norbert. *O processo civilizador*. Trad. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.

FERNÁNDEZ-SANTAMARÍA, José A. *Razón de Estado y política en el pensamiento barroco (1595-1640)*. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

FIGUEIREDO, Luciano Raposo de Almeida. *Revoltas, resistências antifiscais e identidade na América portuguesa moderna, 1640-1761*. Tese (doutorado em História). Departamento de História, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Trad. 3a. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1984a.

_____. *História da sexualidade*. Trad. Rio de Janeiro: Graal, 1984b, v. 1.

_____. *Em defesa da sociedade*. Trad. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. *Segurança, território, população*. Trad. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. *Aulas sobre a vontade de saber*. Trad. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

FRAGOSO, João; BICALHO, Maria Fernanda; GOUVÊA, Maria de Fátima (org.) *O Antigo Regime nos Trópicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

- HESPANHA, António Manuel. *As vésperas do Leviathan*. Coimbra: Almedina, 1994.
- KANTOROWICZ, Ernst. *Os dois corpos do rei*. Trad. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.
- KOSELLECK, Reinhart. *Crítica e crise*. Trad. Rio de Janeiro: EDUERJ, Contraponto, 1999.
- _____. "Sobre a relação entre passado e futuro na história moderna". In: *Futuro passado*. Trad. Rio de Janeiro: Contraponto, PUCRJ, 2006, p. 21-94.
- MACPHERSON, C. B. *A teoria política do individualismo possessivo*. Trad. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- MARAVALL, José Antonio *Teoría del Estado en España en el siglo XVII*, 2a. ed. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.
- MARCOCCI, Giuseppe. "Construindo um império à sombra de Maquiavel". In: MONTEIRO, Rodrigo Bentes & BAGNO, Sandra (org.). *Maquiavel no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2015, p. 57-80.
- MEINECKE, Friedrich. *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*. Trad. 3ª ed. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- PUNTONI, Pedro. *A guerra dos bárbaros*. São Paulo: Hucitec, 2002.
- SENELLART, Michel. *As artes de governar*. Trad. São Paulo: Ed. 34, 2006.
- SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. Trad. São Paulo: Cia. das Letras, 2009.
- SOUZA, Laura de Mello e. *O sol e a sombra*. São Paulo: Cia. das Letras, 2006.
- THUAU, Étienne. *Raison d'État et pensée politique à l'époque de Richelieu*. 2a. ed. Paris: Albin Michel, 2000.
- TORGAL, Luís Reis *Ideologia política e teoria do Estado na Restauração*, Coimbra, 1982, v. 1.
- VIROLI, Maurizio. *De la política a la razón de Estado*. Trad. Madri: AKAL, 2009.
- WEBER, Max. *Economía y sociedad*. Trad. 2a. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

NOTAS

1 No decorrer deste artigo, serão utilizadas as palavras “estado” e “Estado” para designar situações históricas e teóricas diferentes. Ainda que esse tipo de uso de maiúscula ou minúscula não apareça em documentos de época, nem seja sempre seguido pela historiografia, ele será aqui adotado de maneira a tornar a circunscrição do objeto de estudo mais clara.

2 A historiografia sobre o tema é bastante vasta. Como referência cf. HESPANHA, 1994 e CLAVERO, 1991.

3 Em todas as citações de textos em língua estrangeira encontradas neste artigo, a tradução é minha.

4 Uma questão crucial consiste em saber em que medida, no mundo contemporâneo, as decisões tomadas por determinado governante efetivamente interessam ao Estado e aos grupos sociais que o compõem. Em outras palavras, decisões tomadas em nome da razão de Estado podem, na verdade, envolver de modo estrito determinados grupos políticos e econômicos. Essa questão, contudo, foge às preocupações deste artigo e, portanto, não será tratada aqui.

5 Vale dizer que o autor, embora, por exemplo, ao referir-se à França logo a seguir, na página 622, utilize expressões como “aparelho de controle burocrático em expansão”, mostra-se consciente a respeito das mudanças ocorridas no século XIX. Na primeira nota de seu extenso livro, relativa ao prefácio, tratando do mesmo tema, afirma: “Como tentarei explicar na conclusão, isso não quer dizer que nessa época se formou, *exatamente*, a concepção que hoje temos do Estado. Os teóricos que analisam mostram-se confusos acerca da relação entre o povo, o governante e o Estado. E, naturalmente, faltava-lhes a concepção pós-iluminista da relação entre a nação e o Estado” (p. 627).

6 Parte dos pré-requisitos mencionados podem parecer inadequados quando se pensa no caso das coroas ibéricas. A separação entre esfera política e filosofia moral e a existência de uma sociedade política voltada para fins próprios são aspectos que tendem a se chocar com o modelo escolástico, para o qual os fins políticos devem ser circunscritos por objetivos morais. No entanto, como mostra a literatura sobre razão de estado, permanece válida a afirmação de que os estados surgidos na época moderna, entre eles Portugal e Espanha, constituíram instâncias cuja preservação exigia o conhecimento de uma arte de governar capaz de lidar com questões fundamentalmente políticas. A relação entre esfera política e filosofia moral implicava margem para ambiguidades expressas, por exemplo, nos conflitos envolvendo a jurisdição eclesiástica e na ideia de que a unidade religiosa contribuía para a manutenção da ordem.

7 Desempenhou papel decisivo nessa interpretação o livro de Martim de Albuquerque (1974). O estudo de Albuquerque tem o mérito de levantar diversas fontes sobre o assunto, mostrando como Maquiavel foi referido constantemente pelos portugueses do Antigo Regime. Porém, seu esforço esbarra no desejo de afirmar a tese de que a boa ética tradicional portuguesa não sucumbiu ao pensamento do florentino. Aliás, muitas vezes não fica clara no livro a diferença entre esse pensamento e o maquiavelismo.

8 As reflexões de Quentin Skinner sobre Maquiavel aparecem em várias partes de sua obra. Para os temas aqui tratados, vale consultar o capítulo “A Renascença italiana”.

9 Dentre os vários conflitos relativos à extensão do poder régio, destacam-se aqueles que envolveram a Igreja Católica. Tais conflitos se deram de maneira generalizada durante o Antigo Regime luso, manifestando-se tanto através de conteúdos doutrinários quanto por meio de disputas renhidas entre agentes do monarca e da Igreja mesmo nas mais remotas partes do império. Um exemplo desse regalismo – entendido aqui, repita-se, como embate em torno da extensão do poder régio, e não como esvaziamento definitivo dos poderes concorrentes – encontra-se no *Tractatus de manu regia*, publicado em 1622. Cf. CASTRO, 1742. Através dessa edição é possível ter acesso à disputa travada entre Pereira de Castro e Francisco Suárez “sobre alguns pontos de competência da jurisdição eclesiástica e secular”.

10 Em especial a primeira parte intitulada “A estrutura política do Absolutismo como pressuposto do Iluminismo”.

11 No trabalho de Meinecke, em especial os capítulos “Courtitz de Sandras” e “Rousset”.

12 Como foi dito acima, a utilização de maiúscula ou minúscula, aqui adotada para distinguir dois fenômenos históricos diferentes, o estado e o Estado, não é seguida por boa parte dos autores, nem é respeitada nas fontes de época. Desse modo, são mantidas nas citações as formas em que a palavra aparece.

13 Capítulo “Pufendorf”. “Pufendorf denominava a teoria dos interesses ‘o fundamento a partir do qual há de se julgar se em matéria política se agiu bem ou mal’. Justamente por isso, porque a teoria era para ele apenas uma ciência prática, não podia esta abarcar totalmente seu saber histórico sobre o passado. Sua capacidade teórica, contudo, que era ainda maior que sua capacidade histórica, soube traçar, em vez disso, as primeiras linhas fundamentais da doutrina dos interesses e estabelecer as categorias destes.” Os interesses para Pufendorf eram imaginários ou verdadeiros. Os imaginários implicavam uma “política de força excessiva e morbidamente ambiciosa”. Os verdadeiros eram, por sua vez, permanentes ou temporais. O interesse permanente envolvia a “situação do país” ou a “inclinação natural de um povo”. O temporal dizia respeito à “natureza, força e debilidade dos vizinhos”, aspectos que podiam se modificar no decorrer do tempo (p. 236-7).

14 O texto, sob o nome de “Ragion di sato e ragioni dello Stato (secoli XV-XVIII)”, foi apresentado pela primeira vez nas jornadas do Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, ocorridas em Nápoles, nos dias 9 e 10 de julho de 1990. Vale ressaltar que não se deseja aqui tomar um texto específico de Claverio como síntese de sua obra. O objetivo não é o de analisar criticamente a ampla obra do autor, mas sim o de indicar pontos de convergência e divergência através da leitura de um texto particular dedicado ao tema da razão de estado.

15 Nas palavras de Clavero, no trecho em que cita Macpherson: "Que a imagem concreta figurada por Hobbes tenha sido ou não a que se estabeleceu e se desenvolveu em seu meio pioneiro nos importa agora menos que o outro elemento da equação: a razão individual que concebe foi a que efetivamente se afirmou e se desenvolveu. Aparece assim algo realmente inédito na história: a liberdade privada, ainda mercantil e não familiar, mas individual e não de estado [ou seja, não estamental], enfrentando-se e impondo-se com seu impulso próprio não apenas à sujeição política, mas também e sobretudo à sujeição religiosa. Este é o pressuposto e não o resultado do Estado; o requisito de sua simples existência, não a seqüela de alguma forma determinada dele." (CLAVERO, 1991, p. 38).

16 Cf. os capítulos "A realeza centrada no governo" e "Sobre continuidade e corporações".

17 Cf., em especial, os capítulos "La filosofía de la ciudad y el político" e "El triunfo de la razón de Estado".

18 Mais abaixo, na mesma página, afirma: "Vai formando-se um sentido político da *prudencia*, de uma prudência que já não se identifica sem mais com uma virtude religiosa ou com uma ciência política, a *jurisprudencia* que era expressão das justizas".

19 Sobre as mudanças no conceito de história cf. ARENDT, 1972, p. 69-126; KOSELLECK, 2006, p. 21-94.

20 Na página seguinte, o autor afirma que a razão de estado pode ter sido provocativa e mesmo subversiva, mas não foi revolucionária. E acrescenta categoricamente: "Razão revolucionária não foi a *de estado*, mas a *de indivíduo*. Somente esta tem uma capacidade constituinte; só ela representa uma nova e distinta razão em sentido forte. É a que podia produzir uma substituição de cultura e de sistema, fazer que nosso mundo amanhecesse, que nossa história começasse". Tais palavras indicam a preocupação de Clavero com uma "capacidade constituinte", uma espécie de marco fundador, sem se colocar, contudo, o problema das condições históricas em que novas práticas e filosofias foram forjadas. Resta uma oposição que, em última análise, apaga o potencial dos choques e das transformações sociais. Aqui vale lembrar a conhecida discussão acerca da Independência das Treze Colônias, que se inicia com vista a restaurar uma ordem fora dos eixos e termina buscando referências antigas que deem conta de explicar algo entendido como historicamente inédito. Cf. ARENDT, 1988.

21 Vale mencionar aqui um trabalho bastante conhecido que, mesmo dedicando-se a temática e periodização amplas – relacionadas, de resto, ao problema discutido neste artigo – não deixa de buscar explicações históricas e de circunscrever uma "sociogênese": ELIAS, 1990. O trabalho de Elias funda-se num modelo explicativo de caráter histórico-sociológico. Apesar da perspectiva generalizante e às vezes funcionalista, coloca o problema de como as mudanças vão sendo engendradas historicamente de maneira dinâmica e complexa, gerando uma civilização repleta de consequências em termos individuais e psíquicos.

22 Sobre a questão é decisivo o capítulo "Os fundamentos do constitucionalismo".

23 Abordagens que seguem essa direção, embora com perspectivas metodológicas distintas, podem ser encontradas em BENJAMIN, 2011, p. 121-56, e em DELEUZE, 1997.

24 É importante destacar aqui as decisivas contribuições trazidas pela coletânea *O Antigo Regime nos Trópicos*, bem como as críticas apresentadas por Laura de Mello e Souza. Cf. FRAGOSO; BICALHO; GOUVÊA, 2001; e SOUZA, 2006.

25 São bastante numerosas as contribuições sobre os conflitos na sociedade colonial voltadas a revoltas, combates contra indígenas e quilombolas, embates interpessoais e formação de facções. Para mencionar apenas dois exemplos, cf. FIGUEIREDO, 1996 e PUNTONI, 2002.

Marco Antônio SILVEIRA. Professor Doutor. Departamento de História e Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Rua do Seminário, s/n, Mariana, 35420-000 Minas Gerais, Brasil. Bolsista de produtividade do CNPq.

Recebido em: 15/03/2017

Aprovado em: 23/01/2018