

Pombalismo e a agenda reformista, por uma atuação mais reguladora no Portugal de meados do século XVIII

Pâmela Campos Ferreira,¹ UFJF

Resumo

A historiografia portuguesa consolidou a partir dos estudos célebres de António Manuel Hespanha, a imagem de uma monarquia corporativa, onde se verifica a existência de uma complexa e intrincada rede de poderes e jurisdições, a materialização de uma arquitetura de poderes, sendo o monarca representado como a “cabeça” de um extenso corpo social. A propósito de tal assertiva, nos interessa pensar as reformas que tiveram lugar na monarquia lusa a partir de meados do século XVIII, movimento inspirado nas linhas do *cameralismo* alemão e na *police* francesa, e que teve na atuação de Sebastião José de Carvalho e Melo – marquês de Pombal – um papel fundamental. É sobre tal agenda reformista, extremamente alinhada à *police* de Nicolas Delamare que passaremos nesse artigo.

Palavras-Chave: Pombalismo; ciência de polícia; reformas.

Abstract

Portuguese historiography consolidated, from the famous studies by António Manuel Hespanha, the image of a corporate monarchy. This led to the existence of a complex and intricate network of powers and jurisdictions, beyond the materialization of an architecture of powers, in which the monarch is usually represented as the “head” of an extensive social body. Regarding this assertion, we are interested in thinking about the reforms that took place in the Portuguese monarchy from the Middle of 18th century onwards, a movement inspired by the lines of the German *cameralism* and the French *police*, in which Sebastião José de Carvalho e Melo – marquis of Pombal – had the performance of a fundamental role. In this paper, we bring discussions about this reformist agenda, extremely aligned with the police of Nicolas Delamare

Keywords: Pombalism; police science; reforms.

Introdução

Na monarquia tradicional portuguesa, a imagem que se consolidou no imaginário social e jurídico era a de um regime político como sendo um corpo, cuja natureza era compósita e polissinodal, de modo que cada parte se autorregulava, cooperando, de acordo com que pudessem, não havendo a imposição da vontade de um determinado órgão sobre o outro – nem sequer da cabeça (aqui pensada como o monarca)² – mas, por outro lado se prezava por uma relação harmônica entre todos os interesses, pelo respeito mútuo (que em tese) deveria existir entre as distintas jurisdições (HESPANHA, 2014, p. 127).

Hespanha assevera que em uma sociedade como essa, de tipo corporativo, os conflitos entre os distintos e variados corpos (conflitos jurisdicionais e políticos) constituíam disputas

¹ Doutoranda em História pelo PPG história da Universidade Federal de Juiz de Fora. Bolsista Capes, e-mail para contato: pamelacamposf@hotmail.com

² Para um aprofundamento sobre a discussão acerca da monarquia portuguesa como sendo de tipo corporativo e polissinodal, ver: (HESPANHA, 1997).

sobre “o seu de cada um”; segundo o autor, portanto, os conflitos que se travavam só poderiam ser resolvidos em justiça, por tribunais, “segundo um processo paritário e provido de contraditório”. Isso conferiria às sociedades corporativas um grande grau de estabilidade, por outro lado, representava um aprofundamento de um conservadorismo social, uma vez que dificultaria a ascensão social vertical. Toda e qualquer mudança de status no tecido social deveria ser legitimada pela esfera jurídica.³

O rei, enquanto, “cabeça” desse corpo, e alter ego de Deus era o único que poderia fazer modificações ou alterações no curso da natureza, da tradição e do direito. Aquilo, então, à que hoje chamamos de “tarefas de governo”, àquele momento não eram mais que ações dirigidas a defesa das distintas jurisdições. Neste sentido, segundo Hespanha, reinar era fazer justiça (*iustitiam dare*).

A propósito da arquitetura dos poderes e longe das teorias do direito divino dos reis, e do contrato social, na estrutura corporativa cabia ao rei arbitrar os conflitos internos entre as distintas jurisdições, bem como reconhecê-las e respeitá-las, assim como “dar a cada um o que for de seu foro ou (direito)”, representando a unificação externa de um corpo extremamente diversificado, cujas jurisdições eram muito variadas (HESPANHA, 1997, p. 115).

Segundo o autor português, o paradigma corporativo tinha raízes no pensamento político e social do medievo, que preconizava a existência de uma ordem universal (cosmos), a abrangia os homens e as coisas, e que orientaria e encaminharia os indivíduos em última instância para o Criador. Logo, o que tendemos a verificar era a impossibilidade da existência de um poder político “simples”, ou “puro”, e não partilhado, portanto, o poder era, por natureza, repartido.

Dentro dessa arquitetura de poderes, o direito do rei não era o único direito existente, ao lado dele vigoravam direitos outros, quer sejam os da Igreja (direito canônico), o direito dos concelhos e tribunais (usos e costumes locais, tradições e posturas das câmaras); e também, os usos da vida cotidiana, de longa data estabelecidos e que os juristas consideravam como sendo de uma obediência obrigatória, mais até do que a lei do rei (HESPANHA, 2014, p. 132).

Tratar a sociedade corporativa portuguesa de Antigo Regime, é, portanto, abordar um corpo social marcado por pluralismos políticos e jurisdicionais. Neste sentido, o próprio direito era também perpassado por essas multiplicidades, não existindo um direito geral, unificado e válido territorialmente, e sim as jurisdições (ou prerrogativas de declarar direitos particulares)

³ Segundo o autor, no caso de uma mudança de status, as mesmas deveriam ser “[...] precedidas por um processo, normalmente longo, de habituação da sociedade ao novo estatuto social, que se adquiria por tradição ou por decisão judicial conforme a direitos preexistentes (embora não patentes), que o tribunal reconhecia”. Ver: (SUBTIL; HESPANHA, 2014, p. 130).

concedidas por privilégio ou de origem consuetudinária. Ora, verifica-se então, um modelo de sociedade calcado na pluralidade das micro ordens jurídicas (HESPANHA, 2014, p. 132).

Em relação às tradições e usos de origem consuetudinários, Hespanha lembra a constante sobreposição de várias experiências políticas, que nunca teriam sido completamente absorvidas pelas práticas seguintes. Historicamente falando, existiriam resíduos do sistema político imperial romano – como o direito romano – combinando-se ou fundindo-se com estruturas posteriores, como as da organização eclesiástica – com a sua estrutura benficial dos cargos, bem como sua legitimidade sobrenatural característica – e ainda acoplando-se à elementos como os trazidos pelos reinos germânicos, como as concessões políticas precárias contra obrigações de serviço. Além dos elementos citados, outros viriam se somar como a emergência das guildas e comunas e seus poderes de autorregulação, elementos próprios do mundo doméstico. Todas essas autonomias de poder, se constituíam enquanto jurisdições corporativas, sendo o todo preservado e mantido por uma espécie de equilíbrio entre esses distintos elementos que se sobrepunham, e coexistiam (HESPANHA, 2014, p. 132).

A concepção corporativa, com sua referência a uma ordem “natural” de governo, introduzia significativas restrições ao poder régio, produzindo-se aí importantes consequências institucionais e jurídicas. A doutrina corporativa impunha como núcleo de deveres do monarca o respeito à justiça, estando o rei obrigado a observar o direito, tanto como conjunto de comandos (dever de obediência à lei), como também enquanto instância geradora de direitos particulares (dever de respeito dos direitos adquiridos) (HESPANHA, 1997, p. 120). Segundo o autor partindo de um ponto de vista moral, o paradigma corporativo instituía o primado da ética sobre a conveniência e a utilidade.

Ainda segundo Hespanha, toda essa lógica corporativa, materializada no paradigma corporativo que por sua vez organizava a vida social, lhe dando sentido, foi abundante e solidamente consolidada na teoria política que perdurou até o período pombalino, o que nos dá uma dimensão de sua longevidade. Neste sentido, o paradigma corporativo não cessou de repetir e enfatizar tópicos como o que descrevia o poder monárquico como sendo um poder limitado, a constituição como um elemento inexistente na tradição, assim como a imagem de um governo como mantenedor dos equilíbrios estabelecidos, e o direito como um fundo normativo provindo da natureza. Portanto, nesse primeiro momento, e aqui nos referenciamos aos séculos XV, XVI, XVII e ainda na aurora do XVIII, todo e qualquer pensamento, doutrina,

ideia que acenasse para uma teoria política moderna calcada numa governabilidade baseada no voluntarismo, nomeadamente na vontade arbitrária do monarca, eram em geral rejeitadas.⁴

Nos alinhamos, então, aos postulados defendidos por Hespanha no que tange à defesa de uma monarquia portuguesa tradicional, cuja imagem se sedimentava como a do corpo. Muito do que o autor asseverou em relação ao sistema político do Antigo Regime em Portugal, em particular depois da publicação de *Às Vésperas do Leviathan* (1986), vem confirmando a existência de uma monarquia corporativa caracterizada por sua vez, por um intenso pluralismo político, jurisdicional, e por uma administração passiva que se restringia a exercer a justiça, de onde decorria a “centralidade de um direito, garante desses direitos”. Um direito advindo da doutrina jurídica do *ius commune* (HESPANHA, 1986).

Entendemos ser de cabal importância caracterizarmos o quadro sobre o qual a monarquia portuguesa se constituiu ao longo dos séculos, que compreendem aí o crepúsculo do medievo e o contexto primo-moderno, a fim de minimamente nos familiarizarmos com as questões presentes naqueles momentos. Ora, se o que se verificava até aquele momento era a existência de uma monarquia corporativa, fundada em todos os aspectos já citados, e levando em consideração sua longevidade, poderíamos nos questionar que elemento (os) teria (m) contribuído para o colapso de tal estrutura. Uma vez que a matriz corporativa, típica do Antigo Regime português, vigorava de modo consolidado e efetivo, alguma doutrina, ou linha de pensamento poderia ter questionado tal sistema? Questionando ao ponto de instituir outro paradigma, sendo este último amparado por um racionalismo que se aproxima da ciência?

O Estado de polícia em Portugal: breves apontamentos

Falamos aqui da ciência de polícia, a *police* sobre a qual Nicolas Delamare abordava desde as primeiras décadas do século XVIII, essa mesma *police* constituindo um conjunto de questões – em grande parte urbanas – dirigidas à governabilidade, isto é, o meio urbano, bem como, e, principalmente, os comportamentos sociais precisavam ser enquadrados em lógicas

⁴ Em relação a este ponto é importante pontuarmos que doutrina embasadas no pensamento providencialista, e no voluntarismo régio chegaram a esse Portugal do Antigo Regime, no entanto, não foram fortes o suficiente para colapsar a estrutura corporativa. Como pontuado por Hespanha e Xavier “Durante o século XVII, a influência do pensamento absolutista francês em Portugal parece ser muito pequena, reduzindo-se praticamente a Manuel Fernandes Vila Real (*El político Cristiano*, Pamplona, 1641, Paris, 1642) e António Henriques Gomes (*Política Angelica*, Ruão, 1647) [...]”. Seguem ainda os autores, nesse sentido, “Apesar destas manifestações, uma teorização atualizada – desvinculada do providencialismo e fundada na ideia laicizada da razão natural, mais abrangente e menos sujeita a contestação – não estava ainda estabelecida em Portugal. As obras que hão de levar a cabo vão aparecer durante o consulado pombalino”. Ver: (HESPANHA; XAVIER, 1997, p. 124 e 125).

normatizadoras. Caberia, a partir desse momento à esfera governativa lidar com toda e qualquer questão relativa à variada gama de objetos trazidos pela *police*.

Uma questão que despontaria, portanto, diz respeito a elucidarmos que elementos teriam contribuído no processo de estruturação dos postulados da *police* no universo luso. Para tanto, é preciso que voltemos nosso prisma reflexivo ao governo joanino. Segundo José Subtil, o próprio reinado de d. João V (1707/1750) teria iniciado um novo contexto, o que o autor designa como uma “mudança silenciosa”, segundo a qual já se poderia perceber a perda de espaço e significância do modelo sinodal em detrimento da emergência de um modelo político de governo, onde a atuação régia fosse mais ativa e interventiva (SUBTIL, 2013, p. 37). Assim como a forma dos recrutamentos dos novos secretários de Estado, segundo Nuno Monteiro por não estarem alinhados pela dinâmica de reprodução social do grupo do Grandes, já indicaria um novo ciclo na constituição das elites políticas.

Ainda em relação ao reinado joanino não podemos desconsiderar a crescente importância do papel dos secretários de Estado.⁵ O que se verifica, então, é a centralidade das secretarias de Estado, que gradativamente se tornam: “os centros do governo em detrimento dos conselhos (...) e o governo adquire agora uma feição que se aproxima cada vez mais da moderna” (SUBTIL, 2013, p. 37). De todo modo, de acordo com Subtil o gabinete dos secretários de Estado entrou em declínio político nos últimos anos do reinado de d. João V, colapsando efetivamente depois da morte do Cardeal de Mota.

O que interessa, sobremaneira, destacar, é o fato de que o reinado joanino pode ser considerado, por autores como José Subtil, um reinado de transição, e de múltiplas disputas, tensões, conflitos, e a constante luta pelo controle do monopólio do poder (SUBTIL, 2007). Por outro lado, quando pensamos em termos territoriais, podemos entender a Corte como tendo mais de um significado, num sentido mais restrito ela designava a Casa Real, em um sentido mais lato ela se referia ao conjunto da administração central da Coroa, ou seja, o governo do monarca. Em termos tradicionais, a referência a que se fazia à Corte era a de entendê-la como residência do monarca, isto é, a cidade de Lisboa. Sublinha-se, assim, a ideia de que ao nos referirmos à Corte, independente do sentido em que se pense, estaremos nos referindo, efetivamente, à cidade de Lisboa (MONTEIRO, 2000).

Um elemento determinante que iria ocorrer em Portugal na segunda metade do século XVIII, e que de certa forma se consolidou como um dos elementos determinantes⁶ para o efetivo

⁵ O que seria resultado da reforma introduzida nesta matéria por d. João V (1736). Ver: (SUBTIL, 2013, p. 37).

⁶ Aqui é importante destacarmos que entendemos o terremoto de 1755 como um elemento extremamente importante no que tange à desestruturação do modelo corporativo, e dizemos isso por motivos óbvios. Ora, o

colapso do modelo corporativo, foi o sismo de 1755, seguido de incêndios e tsunamis. Em relação ao dito terremoto a historiografia sobre o tema tende a divergir. Neste sentido, as divergências são significativas entre os autores portugueses António Manuel Hespanha, José Subtil e Nuno Gonçalo Monteiro. Essa discordância diz respeito, particularmente falando, as datações em torno do movimento de mudança paradigmática em Portugal.

Por um lado, Hespanha e Subtil conferem um grau maior de importância às rupturas, retratando o período pombalino como sendo um momento de alterações radicais, sobretudo quando se traça uma linha comparativa com o contexto anterior. Nuno Monteiro, por outro lado, embora não negue as mudanças perpetradas, sobretudo, pela atuação pombalina, onde já se avizinha de modo muito claro e contundente uma governabilidade que tem como objetivo último alcançar a “utilidade pública”, lançando mão para tanto de uma atuação mais ativa, tende a salientar em suas análises os elementos de continuidade. Como salientado por Renata Fernandes, para além das divergências historiográficas entre os referidos autores, podemos elencar convergências extremamente significativas no que concerne a percepção de que a estrutura jurisdicionalista segue existindo, ou melhor, coexistindo com os novos atores trazidos à cena pelo maquinário administrativo que ora se implantava (FERNANDES, 2018, p. 71).

Um dos contributos de José Subtil elencados na *História de Portugal*, cuja direção é de José Mattoso, (SUBTIL, 1993) onde o autor ensaiou uma síntese sobre o “progresso” do exercício dos ofícios de secretário do Conselho de Estado para o de ministro e secretário de Estado. Traçando uma espécie de genealogia sobre os secretários que cobriam os secretários de Conselho e de Tribunal, bem como os secretários particulares dos monarcas, os secretários de Estado, os secretários de secretarias sem a categoria “Estado”. Seguindo os passos de José António Escudero que havia aberto campo de estudos, fixando os elementos fundantes para a caracterização formal, política e funcional das variadas “secretarias” e “secretários” (ESCUADERO, 1976).

Por outro lado, Pedro Cardim fazia o mesmo para segunda metade do século XVII (CARDIM, 2002). Vale também lembrar os trabalhos de Nuno Gonçalo Monteiro, que retomou o tema sobre a “revolução silenciosa” do reinado de d. João V, categorizando Pombal como um “valido” ou “privado” (do monarca) (OLIVEIRA, 2005) ilustrado do século XVIII (MONTEIRO, 2006). Deixando essas questões relativas aos ministros e suas categorizações à

cataclisma coloca questões demasiadamente problemáticas para o reinado josefino, além das inúmeras perdas humanas e materiais causadas pelo evento. Por outro lado, gostaríamos de enfatizar o fato de que tal advento não foi o único responsável pela estruturação de um modelo mais racional em terras lusas. Elementos outros contribuíram para tal estabelecimento, como a própria atuação pombalina, e a influência de tratados sobre a *police* no pensamento português.

parte, o que nos importa pensar é o estabelecimento de um modelo governativo novo, que se calcava, sobremaneira, numa administração que consumia suas energias no processo de despacho régio. E que por outro lado, se alinhou à uma agenda reformista no que tange uma atuação mais interventiva em variados campos sociais, inaugurando um novo paradigma de “tomada de decisão”, bem como de reflexão sobre os saberes científicos, ora produzidos. Um paradigma sustentado por novas lógicas, mas que encontrou raízes do anterior modelo corporativo.

Gostaríamos de fazer um pequeno adendo em relação ao estabelecimento de determinados paradigmas. Podemos lidar ou perceber a existência de dois (ou até mais) paradigmas, e neste caso pensamos em termos de uma “sobreposição” de uns em relação a outros. Nesse sentido, nos atentamos em particular, para a emergência de um paradigma racional, advindo das lógicas da Razão de Estado, cujo intento maior diz respeito à uma normatização do meio social, bem como dos comportamentos sociais. Quando nos referimos à tal normatização, é importante destacar a tentativa de estabelecimento de tal paradigma, algo a ocorrer de modo “natural”, poderíamos até mesmo dizer sutil. Uma mudança no que tange ao imaginário social, no que concerne às concepções em relação às crenças, num espaço que é o do subjetivo. Um paradigma, certamente pode se instituir, mas assim como ele se estabelece, ele também encontra resistências, e não à toa, mas justamente por lidar com a cultura, crença, e as esferas particulares de cada sujeito. De todo modo, os paradigmas podem sim, se imiscuir a outros. O emergir de um, não anularia as bases doutrinárias de outro.

Pontuamos tal questão, por entendermos que por maiores fossem as rupturas encetadas nesse contexto setecentista português, culminando com o colapso de boa parte do que fora o modelo corporativo e havendo a instituição de um novo paradigma, essa nova dinâmica, por mais inovadora que fosse, traz consigo traços do período anterior. Salientar tal questão é aqui importante, na medida em que destacamos, por um lado, as rupturas que sem dúvidas ocorreram no contexto luso setecentista, e por outro, realçamos o fato de que seguem existindo elementos de continuidade em relação a estrutura anterior, neste caso em particular, a dimensão jurisdicionalista.

De todo modo, o movimento que se percebe sendo efetuado na Europa diz respeito à um alargamento das atribuições do governo, doutrinariamente reformulados, calcados por um lado pela matriz germânica, em torno do *cameralismo* e de tratados como o de Johann Heinrich Gottlob von Justi que abordava a *Polizeiwissenschaft*, o que os franceses iriam chamar de “ciência de *police*” ou tão somente *police*. Esse movimento instaurador de um novo modelo ou

quadro implicou na emergência de uma administração cada vez mais executiva e que passou a dominar as práticas governativas setecentistas. Ainda que não houvesse um rompimento total ou integral com o paradigma vigente, e aqui nos referimos à Portugal de modo particularizado, o Estado passou progressivamente a intervir em esferas que tradicionalmente não pertenciam a seus domínios, pois outros eram os corpos intermediários responsáveis por tais funções.⁷

A monarquia assumiria, assim, protagonismo nas questões relacionadas à concretização do “bem-comum”, alinhando-o a renovadas lógicas sobre o “interesse público” (LAMPÉRIÈRE, 2013). Dentro dessa espécie de projeto interventor do Estado, é de extremada importância a atuação de um poder interventor mais ativo, que se aproximasse da esfera de uma administração racional, objetivando a concretização do projeto sobre a “utilidade pública” e “aumento do Estado” bem como de seus “sócios”,⁸ encaminhando-se assim, para o alcance da “felicidade pública” e do “bom caminho definido pela razão de Estado”.

Pautando-nos em análises como a de José Subtil, o terremoto de 1755, sem dúvidas, acarretou problemas significativos à governança josefina, alterando de modo sistemático a organização da arquitetura de poderes instituídas entre a Nobreza, a Coroa, a Igreja e o Reino. Segundo o autor o colapso da administração régia teria se dado pelo estado irrecuperável dos arquivos, das instalações, tribunais e conselhos régios, ou seja, de problemas de ordem prática. Por outro lado, e ainda fazendo referência aos problemas “técnicos”, tratamos de um contexto de extrema confusão, sendo esta motivada pela dispersão dos ministros e oficiais régios, que se refugiaram em suas casas de campo, e na casa de amigos, havendo uma impossibilidade no processo convocatório.

Numa historiografia pautada pela análise de José Subtil, que aqui é um autor cujos argumentos nos convencem em grande medida, e com os quais nos alinhamos, o sismo de 1755 tem uma centralidade muito grande no que tange pensarmos no processo de colapso do modelo corporativo até então vigente. Para o autor, o terremoto teria mesmo uma importância política, sendo um acontecimento com grandes repercussões no processo político português durante o Antigo Regime. Os desdobramentos catastróficos do sismo que acarretaram a destruição do

⁷ Neste sentido, elementos como os sepultamentos nas Igrejas, a assistência aos doentes, à fiscalização dos alimentos postos à venda, entre outras questões são pontos que passam a contar como funções do Estado. Caberia nesse momento à esfera governativa máxima a resolução de questões que tradicionalmente não estavam sob sua alçada.

⁸ O aumento do número dos “sócios”, é, sem dúvida, um dos elementos de extrema relevância, afinal, esse Estado que se quer grande, poderoso e rico, precisa de “colaboradores” para que tal empreitada fosse de fato efetivada. Esse aumento passa pelo debate da saúde pública, ora, só seria possível pensar em termos de um aumento do número de pessoas, com “políticas” de saúde, que visassem à criação de medidas, minimamente preventivas em relação a possíveis futuras doenças e epidemias. O estímulo à natalidade, deve ser também considerado, como outro fator integrante e presente nos debates sobre a saúde pública.

espaço físico do Paço da Ribeira, bem como das instalações dos tribunais, assim como a própria destruição do espaço cortesão, e de toda ritualística simbólica próprias das reuniões dos conselhos e tribunais, foram elementos problemáticos e que representaram verdadeiros desafios ao reinado josefino.

Ainda seguindo os passos de Subtil, o sentimento de medo e pânico oriundos de uma situação excepcional como essa “forçaram” a emergência de um comando político inorgânico e autônomo, capitaneado por Sebastião José de Carvalho e Melo, mais conhecido como Marquês de Pombal. A análise central do autor é balizada, portanto, na ênfase dada a magnitude do cataclismo, sublinhando as suas consequências, e como esses desdobramentos foram primordiais para a emergência de uma atuação governativa completamente afastada dos domínios corporativos de outrora.⁹

Nossa posição, portanto, é a de que o sismo foi um dos elementos determinantes no longo e gradual processo de desestruturação do modelo corporativo. No entanto, por mais que o horizonte setecentista português prenunciasse novas dinâmicas, calcadas em um novo paradigma, e que não mais se identificava com a estrutura jurídica de outros tempos, consideramos o fato de que o modelo corporativo do Antigo Regime não fora desconstruído de modo integral.

Por mais que nos alinhemos às concepções esposadas por Subtil, entendemos e enfatizamos o fato de que as mudanças trazidas pela *police*, e pelas reformas pombalinas, não destroem de todo o modelo anterior. Neste sentido, acreditamos ser mais interessante a ideia, de uma sobreposição entre paradigmas, e mesmo no que concerne as instituições. Embora, a ciência de polícia insira neste novo contexto novos atores – sujeitos ligados ao campo científico –, os “togados” de outrora, certamente, seguem “lutando” por um espaço e pelo poder de influência junto ao monarca. Tal movimento tende a evidenciar as tensões existentes entre essas esferas de atuação, a administrativa em relação a jurídica.¹⁰

De todo modo, as rupturas seguem sendo muito significativas no contexto português de meados do século XVIII. Como referendado pelo próprio Subtil o estabelecimento da ciência

⁹ O que não significa dizer que determinadas continuidades não persistissem, como é o caso da existência do modelo jurisdicionalista, já enfatizado ao longo desse primeiro capítulo. Não à toa, reenfatizamos o fato de que o modelo corporativo não foi colapsado de todo, boa parte dele sim, mas alguns traços continuístas podem ser observados.

¹⁰ Como asseverado pelo próprio Subtil, e partindo da lógica conflituosa existente entre as esferas jurídicas e a administração policial: “(...) esta pulsão por governar tudo e todos [fala do Estado de polícia], criou as suas próprias limitações, a começar por alguns juristas que irão opor, no plano doutrinário, as leis fundamentais e o direito à razão de Estado e, ainda por outros que, criticando as práticas de polícia, por serem monstruosas e exorbitantes, amputá-las-ão de legitimidade sempre que precisarem da justiça e dos tribunais para redimirem pleitos e contendas”. Ver: (SUBTIL, 2013, p. 281).

de polícia poderia ser caracterizado nos moldes de um “excesso de governação” efetuado fora da matriz jurisdicionalista, o que segundo o autor teria se dado em função do terremoto (SUBTIL, 2013, p. 327). Por outro lado, é interessante tomarmos nota para o fato de que o mesmo autor não nega nem ignora a continuidade da atuação da magistratura e dos tribunais, que segundo ele “tentariam compensar as perdas de poder”, lançando mão de uma atuação que prejudicaria as pretensões da administração policial.¹¹

Portanto, o que buscamos aqui referendar é o processo de transição do modelo corporativo – e que como já apontado não desaparece de todo, mas registra certas continuidades – para um outro quadro, sendo este último o engendrador de uma nova “arte de governar”. Ainda na esteira dos desdobramentos trazidos pelo sismo de 1755, Subtil assevera que a intervenção política constituída, a fim de responder aos problemas do terremoto, teria levado a associação de diversas e distintas personalidades. Uma vez que as razões que teriam levado à tal aliança cessaram, verificou-se um conflito, que dividiria as “lealdades” desses homens em duas “fracções”, uma vinculada ao duque de Lafões, primo do monarca,¹² e o grupo seguidor de Sebastião José de Carvalho e Melo, o então secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra (SUBTIL, 2013, p. 147).

Empiricamente falando, Subtil retrata de modo detalhado, a evolução do Conselho, antes e depois do terremoto, entre os anos de 1753 e 1760, dando-nos uma ideia de que o tribunal da rainha foi sofrendo, gradativamente, uma apertada vigilância financeira, por um lado; e por outro, poderíamos pensar em termos de um processo de centralização político administrativa, já sendo encetada, na medida em que houve um processo de instrumentalização política que visava a sua dependência aos órgãos centrais da administração régia. Segundo o autor, desde então até a extinção do Conselho, o mesmo não deixou de estar sujeito ao Erário Régio, ao Conselho da Fazenda e a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino.

A transição da centralidade política para a centralização política ao longo do século XVIII no universo luso, trouxe ao centro do debate novos problemas relacionados ao poder, e consequentemente, a emergência de uma nova administração. Novas questões emergem, e com

¹¹ Em relação – novamente falando – à esfera conflituosa que se abre entre a dimensão jurídica e a administrativa, Subtil aponta que os magistrados, de um modo geral, tendiam a fazer uma: “sabotagem dos processos de contencioso o que conduziu a uma conflitualidade permanente com o *ius policiae*, um confronto político que acabaria por conduzir a uma governamentalidade próxima do modelo liberal”. Ver: (SUBTIL, 2013, p. 327 e 328).

¹² O título de Duque de Lafões foi criado por decreto de 17 de fevereiro de 1718, e confirmado em 7 de setembro do mesmo na, do rei d. João V de Portugal, em favor de seu sobrinho d. Pedro Henrique de Bragança. Dom Pedro foi primogênito de d. Miguel de Bragança e de d. Luísa Casimira de Sousa Nassau e Ligne, Condessa de Miranda. Foi um aristocrata e intelectual português do século XVIII que desempenhou o cargo de magistrado enquanto regedor de justiças nas cortes de d. João V e de D. José I.

elas dúvidas são colocadas, desafios apresentados, talvez a primeira delas fizesse referência à reconstrução de Lisboa, dos edifícios e igrejas destruídos pelo sismo e tsunami. Mas ainda assim, mesmo após o processo de reconstrução se efetivar, as autoridades portuguesas, em particular, o grupo alinhado à agenda reformista pombalina entendia que possivelmente fosse necessário a entrada de Portugal em uma “nova era”.

Um momento mais *ilustrado*, e que de alguma forma, se distanciasse das explicações religiosas. Por outro lado, Portugal não estava isolado do mundo, e certamente tivera acesso as ideias sobrea a *police* aplicada pelos franceses, com todo um aparelho administrativo executivo, cujas funções eram objetivas, e buscavam alcançar sucesso a longo prazo. Essas novas experiências vivenciadas pelos germânicos, franceses, e que tiveram aplicação em outros territórios europeus, eram inovadoras, pois propunham como atribuição máxima uma regulação constante e ativa, não apenas no que concerne ao meio urbano, mas também, e, principalmente, em relação aos comportamentos sociais.

As novas preocupações e necessidades,¹³ estavam diretamente associadas com um melhor conhecimento das sociedades, com o objetivo último de traçar as melhores opções de gestão populacional, afirmando-se, assim, a soberania do príncipe. Partindo do conceito foucaultiano de *governamentalidade*, entende-se sobre relação entre as práticas e as técnicas, associadas as tecnologias do “eu”, mas que tem como fim último o coletivo, portanto, estabelecer ia-se, assim, o governo de todos e o governo de cada um.

As dimensões do poder foram, sem dúvidas, reestruturadas em Portugal, na segunda metade do século XVIII, tendo o sismo de 1755, associado a outros elementos, como a crescente valorização dos cargos de secretário de Estado, em detrimento daqueles ocupantes de cargos jurídicos, contribuindo para que tais balizas fossem ressignificadas. Podemos asseverar, que as caracterizações acerca do poder sinalizam para consequências na concepção de um Estado enquanto regulador da vontade dos homens (ELIAS, 1987).

Enquanto agente regulador, ou que em tese, busca regular os comportamentos sociais, fixando ideias sobre o que é considerado “certo” e “errado”, esse Estado deveria lançar mão de uma atuação institucional, que nesse caso não coincide com a esfera jurisdicional, estamos a

¹³ Importante fazermos o seguinte adendo, em nossa perspectiva elementos como os relativos aos hábitos das pessoas, bem como seus comportamentos, sejam eles coletivos ou individuais, assim como questões relacionadas ao território, nas suas mais variadas facetas, sempre estiveram presentes. No entanto, o que verificamos aqui, é a transição, como já apontado por Michel Foucault, do momento em que houve o processo de governamentalização, e as pessoas, passam a progressivamente ser entendidas como “povo” ou “população”, não mais os súditos de outrora. Com tal movimento uma plêiade de questões tende a emergir, questões que muito possivelmente sempre estiveram ali, mas agora o “olhar” lançado sobre esses grupos sociais é outro, e neste sentido, “novas” preocupações passam a estar no centro dos debates políticos.

falar da administração. Segundo Subtil, o termo administração pode ser encontrado nos textos jurídicos, nos regimentos e nas regulamentações, bem como nas leis durante o Antigo Regime, pelo que poderíamos circunscrever o seu sentido a uma determinada categoria conceitual (SUBTIL, 2013, p. 158). O sentido de administração, quando já inserido no contexto setecentista português, foi forjado por um conjunto de ideias que giravam em torno da doutrina designada por *cameralismo*,¹⁴ e por ciência de polícia,¹⁵ que intervinha nos mais variados campos sociais, buscando regulá-los, a partir de concepções consideradas adequadas para cada momento. No âmbito da saúde, por exemplo, noções como as da defesa da salubridade, higiene, o combate às más condições de moradia, e aos hábitos considerados insalubres, são instrumentalizados pelo governo, de modo a percebermos uma atuação governativa que se postule como mais reguladora e interventiva.

As novas formas governativas, que registram, por sua vez, outras lógicas, engendradoras de formas pelas quais a intervenção do Estado se faria, atingiriam os indivíduos de modo muito contundente, entendendo-os como entidades abstratas aptas a serem racionalizadas e reguladas. Fórmulas que prescreviam uma disciplina individual começaram a emergir, estando elas diretamente relacionadas com a existência dos sujeitos. Segundo essa nova arte de governar o que de fato importa são as racionalidades dos métodos e das regras envolvidas nos processos de regulação dos comportamentos, e dos sujeitos em si. Afinal, toda e qualquer atuação deve prescindir de um método, de uma análise predeterminada, de uma reflexão.

Partindo, então de uma configuração mais administrativa, a arquitetura de poderes, certamente, foi alterada. Nesta nova lógica, as funções de cunho administrativo passaram por um distanciamento entre as tarefas de governo e o monarca, exatamente pelo fato de que entre o príncipe e os vassalos se colocava uma vasta rede de “organismos” administrativos cujas funções eram as de remodelar o exercício político praticado até então (SUBTIL, 2013). Embora nos pautemos em grande medida pelos pressupostos de José Subtil, reenfatizamos o fato de que em nossa perspectiva por mais profundas que fossem as mudanças inauguradas por uma *police*, ainda concordamos com percepções como as de Nuno Monteiro quando este defende os traços de continuidade, sendo o mais emblemático a atuação da estrutura jurisdicionalista.

Alguns dos problemas colocados pelo cataclismo, urgiam um conhecimento demográfico e estatístico do território e da população. A já citada “ciência de polícia”, à essa época divulgada, sobremaneira, no restante da Europa, tinha conseguido inventariar,

¹⁴ *Kameralien*, do termo latim câmara, ou seja, câmara real, lugar da intimidade e da vontade do príncipe.

¹⁵ *Polizei*, afirmação da vontade do rei, a boa razão entre as outras razões.

diagnosticar, prometendo soluções eficazes, práticas e objetivas. Concepções como as do “bem público” ou a defesa da “utilidade pública” eram reiteradas como princípios fundantes a orientar a administração, um bem que estivesse acima dos particularismos, e que deveria ser garantido, em última instância, por esse Estado que se queira regulador e interventor.

Retomando, portanto, a ideia de que o terremoto abre condições sem precedentes em Portugal, o que teria “forçado” uma governação para além da matriz jurídica, Subtil irá pontuar a formação de um núcleo inorgânico formado por distintas personalidades, dirigida por Sebastião José de Carvalho e Melo. Segundo o autor o pragmatismo da situação inédita esteve na origem da constituição *ad hoc* deste governo (SUBTIL, 2013, p. 190).

O discurso bem como a prática da *police* formularam princípios que visavam solucionar, ou minimamente responder questões como a de “como ser governado?”, “por quem ser governado?”, “com que métodos se governa?”. Governar segundo um *ius policiae*, era assim, definir uma espécie de programa de ação que visasse escolher as melhores formas e atitudes a serem tomadas para cada momento, e cada particularidade. Diferentemente da *iurisdictio* de outrora, cuja função máxima era a de assegurar os direitos adquiridos, e de se colocar como mantenedor de privilégios e direitos. O primeiro se alinha pela lógica da defesa de uma “utilidade pública”, assim como na eficiência dos resultados obtidos; o segundo se enquadra no interesse comum baseado no respeito à lei, às tradições e os costumes.

De todo modo, o que se percebe como elemento extremamente central trazido pelo *ius policiae*, diz respeito à uma nova dimensão governativa, calcada em uma pluralidade de objetivos práticos a serem atingidos. Passa-se a pensar em termos de “táticas de governo” a serem aplicadas, de forma racional e amoldadas pela ciência, devendo esta última ratificar as decisões tomadas no âmbito governativo.¹⁶

Segundo Subtil a monarquia lusa só teria passado pelo processo de *governamentalização* na segunda metade do século XVIII, e isso porque, partindo de sua análise a administração trazida pela ciência de polícia só teria plenas condições de existir quando tornada autônoma em relação à esfera judicial. Para o autor a coexistência, muito forte entre a esfera jurisdicionalista e o governo de polícia teria bloqueado a efetivação de tal modelo ainda no século XVII, momento em que tais pressupostos já eram disseminados em outros territórios europeus.¹⁷

¹⁶ E aqui nos referimos à determinados saberes como os do campo médico, cartográfico, estatístico, químico, entre outras áreas ou domínios que prescindiam um saber científico mais especializado. Como já asseverado ao longo desse primeiro capítulo é notória a aproximação entre as dimensões governativas e a científica.

¹⁷ Ainda sobre o bloqueio da *governamentalização* da Coroa lusa, o autor pontua: “O exercício do poder direcionado para a soberania e para os limites à arbitrariedade mobilizava os tribunais, os recursos e os saberes pra

Não se pode deixar de considerar movimentos como o da expansão demográfica de meados do século XVI que levantou problemas muito pontuais e contundentes em relação à *população*. A questão demográfica, é sem dúvida de grande importância, na medida em que orientou a governança a execução de mapas estatísticos e cartográficos, com o objetivo de tentar mapear as migrações populacionais e seus movimentos. A estatística ora produzida tendia a apontar para a existência de tessituras muito específicas em relação às realidades sociais. Fenômenos como epidemias, mortalidades endêmicas, trabalho coletivo, mendicância, vagabundagem, criminalidade urbana, fluxos migratórios, comportamentos coletivos etc., contavam como “alvos” da atuação governativa. As próprias famílias eram pensadas como núcleos centrais no interior do governo. O tratamento dessas novas realidades se colocava como dever primordial da governabilidade, um governo que não apenas “mantêm”, mas que “muda as coisas”. Tal projeto político orientava o monarca a recorrer a uma nova forma de administração, associada a ideia do “bem comum” e da “boa razão” que deveriam “preferir a tudo”.

A *police* instituiu em Portugal diversas e novas fórmulas de disciplina individual e social, bem como de controle político estreitamente vinculadas a existência dos indivíduos. Como já lembramos, a governança passou gradativamente a se interessar pelas formas como os métodos poderiam ser aplicados em relação ao meio social e o espaço urbano. Refletir sobre os saberes, as disciplinas, o modo como seriam aplicadas, com o intuito de obter bons resultados, essas eram questões a serem consideradas.¹⁸ Neste sentido a tratadística muito contribuiu com orientações e conselhos ao príncipe, sobre como se portar, quais funções a governabilidade deveria assumir no que concerne o alcance de um “bom governo”, ou como “bem governar”.

Pensando os elementos de continuidade em relação ao tradicional modelo corporativo, é importante ressaltarmos que a separação da administração “executiva” em relação à administração ora vigente mais vinculada a esfera jurisdicionalista, não anulou a existência da pluralidade dos micro poderes, teria antes, refinado as tecnologias disciplinares, visando-se assim, a regulação e a autorregulação da vontade dos homens (SUBTIL, 2013, p. 263). Essas lógicas e dimensões são arrastadas para o campo da Razão de Estado (FOUCAULT, 2008), um território geográfico disponível à manipulação das disciplinas sobre os mais variados recursos – clima, temperatura, relevo, saúde.

os comentários jurídicos, para as glosas, para os recursos, para as sub-rogações, para um ambiente de garantia dos privilégios e mercês adquiridos”. Ver: (SUBTIL, 2013, p. 262).

¹⁸ Segundo José Subtil, e pensando em termos de uma mudança significativa nos moldes governativos: “Nesta nova configuração política a definição dos limites do governo passou a fazer-se no interior da própria ação governativa, na avaliação sobre a utilidade ou não das medidas tomadas”. Ver: (SUBTIL, 2013, p. 263).

Os dois objetos maiores de intervenção do Estado, são, neste sentido, essas duas “entidades-objetos” – população e território. Em relação à essas dimensões os aparelhos governativos passaram a desenvolver novas técnicas de recolha de informação – fichas, registros, relatórios, estatísticas, mapas cartográficos, memórias e inquéritos – alinhadas ao programa estabelecido por Nicolas Delamare em seu célebre *Traite de la Police*, onde se preconizava diversas áreas sobre as quais intervir, e como fazê-lo, um manual *metodológico*, tendo como fim último o alcance da “felicidade geral” dos povos.

Os elementos de um modo geral tratados por Delamare discorrem sobre questões como: religião, costumes, defesa da moral, disciplina dos costumes, alimentos e víveres, saúde e salubridade, segurança, tranquilidade pública, ciências e artes liberais, manufaturas, comércio, artes mecânicas, pobres, mendigos, trabalhadores, sepultamentos, “qualidade” do ar, água e fermentos, “infraestrutura” de um modo geral etc. Muitas eram as temáticas perpassadas pela *police*, e todas elas faziam referência direta aos comportamentos sociais ou à uma intervenção no meio urbano.

No que concerne à realidade portuguesa, em particular, as experiências vivenciadas por situações como a colocada pelo sismo de 1755, bem como a atuação pombalina, ainda que inscritas em uma matriz jurisdicionalista, inserem-se em uma concepção mais reguladora e ativa no âmbito político. Certamente tais mudanças podem ser melhor observadas a partir do crepúsculo setecentista, por atuações como a da Intendência, e pela profusão de publicações da Academia Real de Ciências de Lisboa, que iram se proliferar nas últimas décadas do século XVIII, e nos anos iniciais do XIX, (SUBTIL, 2013) abordando os assuntos mais variados desde manufaturas, comércio, produção agrícola, saúde, medidas de salubridade, estatística, entre outros objetos interessantes ao novo maquinário governativo.

Referências Bibliográficas

- CARDIM, Pedro. **A Casa Real e os órgãos centrais de governo no Portugal da segunda metade de Seiscentos**. Tempo, VII, n. 13, pp. 13-57, Niterói, Rio de Janeiro, 2002.
- ELIAS, Norbert. **A Sociedade de Corte**. Lisboa: Estampa, 1987.
- ESCUADERO, José António. **Los Secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724)**. 1ª ed. Madrid: IEA, 1976.
- FERNANDES, Renata Silva. **As províncias do Império e o “Governo por Conselhos”: o Conselho de Governo e o Conselho Geral de Minas Gerais (1825-1834)**. Tese de doutorado, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2018.
- FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território e População. Curso dado no Collège de France (1977-1978)**. Edição estabelecida por Michel Senellart sob a direção de François Ewald e Alessandro Fontana. Martins Fonseca, São Paulo, 2008.

HESPANHA, António Manuel; XAVIER, Ângela Barreto. **A Representação da Sociedade e do Poder. In História de Portugal, o Antigo Regime (1620-1807)**, quarto volume. Direção de José Mattoso, Editorial Estampa, Lisboa, 1997.

_____. Corporativismo e Estado de polícia como modelos de governo das sociedades euro-americanas do Antigo Regime. In: **O Brasil Colonial 1443-1580**, volume 1. Organizadores: João Fragoso e Maria de Fátima Gouvêa. 1ª edição. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, pp. 127-166, 2014.

_____. **Da “iustitia” à “disciplina”. Textos, poder e política no Antigo Regime.** Anuário de história del derecho español, Madri, 1988.

_____. **Depois do Leviathan, almanack brasileiro [online], nº 5, 2007, p. 55-66; As Vésperas do Leviathan, Instituições e Poder Político (Portugal, séc. XVIII)**, Lisboa: Edição do Autor, 1986.

LEMPÉRIÈRE, Annick. **Entre Dios y el rey: la ciudad de México de los siglos XVI al XIX.** Trad. Ivette Hernández Pérez Vertti. México: FCE, 2013,

MONTEIRO, Nuno Gonçalo. **D. José. Na sombra de Pombal.** Lisboa: Círculo de Leitores, 2006.

_____. **O Brasil na Corte Portuguesa do século XVIII. A Construção do Brasil (1500/1825)**, Lisboa: CNCDP, 2000.

OLIVEIRA, Ricardo de. **Valimento, privança e favoritismo: aspectos da teoria e cultura política do Antigo Regime.** Revista Brasileira de História, Dossiê, vol. 25., nº. 50 São Paulo, pp. 217-238, julho/dezembro de 2005.

SUBTIL, José. **A administração Central da Coroa. História de Portugal.** Lisboa: Círculo de Leitores/Editorial Estampa, 1993, v. III, p. 78-90 e Governo e Administração. História de Portugal. Lisboa: Círculo de Leitores/Editorial Estampa, 1993, v. IV.

_____. **Actores, Territórios e Redes de Poder, entre o Antigo Regime e o Liberalismo.** Biblioteca de História do Direito, coordenada por Ricardo Marcelo Fonseca, editora: Juruá, Curitiba, 2013.

_____. **O Direito de Polícia nas vésperas do Estado Liberal em Portugal.** In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). As formas do direito, ordem, razão e decisão. Ed: Juruá, pp. 275-332, 2013.

_____. **O Terremoto Político (1755-1759), Memória E Poder.** Lisboa: Edial, 2007