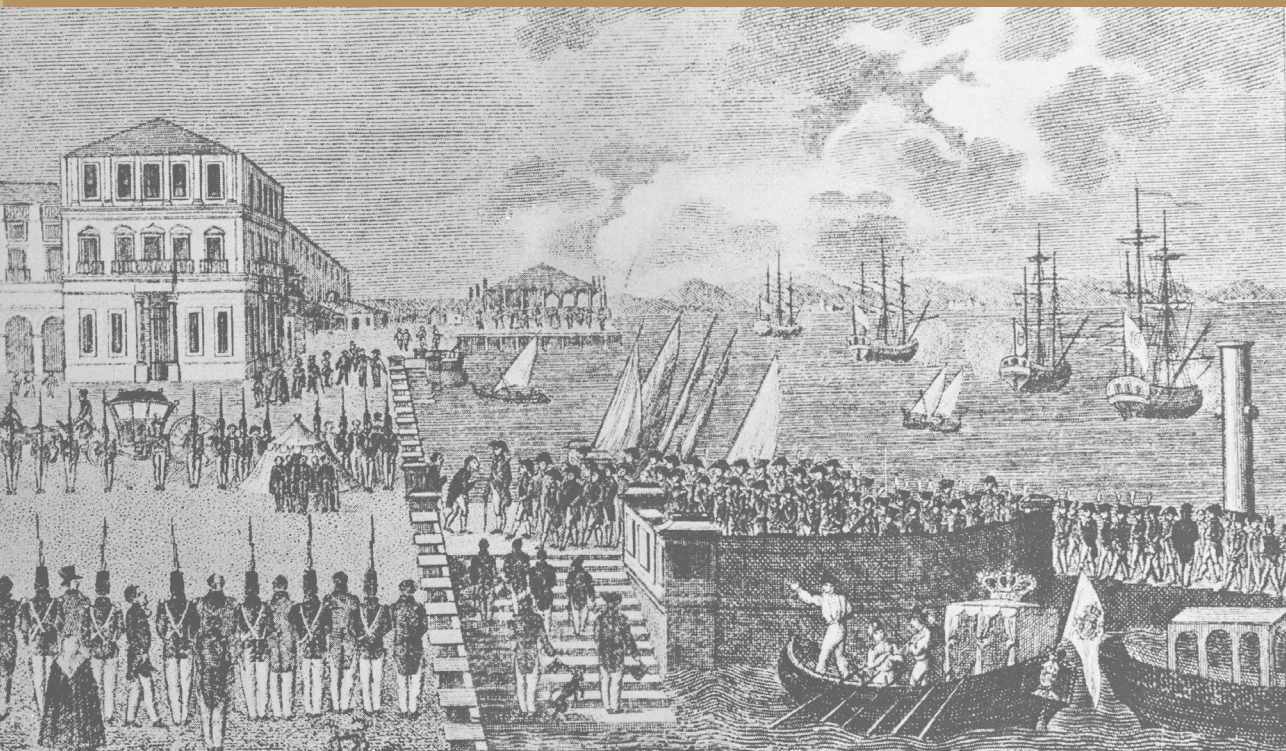




Engraving by **DESEMBARQUE D'EL REI DOM JOÃO VI.**
acompanhado por uma Deputação das Cortes,
Na Magnífica Praça do Terreiro do Paço em 4 de Julho d'1821, regressando do Brasil.

ARQUEOLOGIA DO PODER

DO ANTIGO REGIME AO LIBERALISMO (1640-1865)

Colectânea

José Subtil



ARQUEOLOGIA DO PODER

DO ANTIGO REGIME AO LIBERALISMO (1640-1865)

Colectânea

José Subtil



À memória da Antonieta e da Joana
Ao futuro da Marta, do Fred e da Inês

Ficha técnica

Título

Arqueologia do Poder: do Antigo Regime ao Liberalismo (1640-1865)

Autor

José Subtil

Edição

Universidade Autónoma de Lisboa

Coordenação editorial

Raquel Medina Cabeças

Capa

AML/PT-AMLSB-CMLSBAH-PCP-004-NUN-002179

ISBN 978-989-9002-22-7

DOI <https://doi.org/10.26619/978-989-9002-22-7>

Handle <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/5764>

Créditos de imagens

Todas as imagens da obra foram cedidas pelo Arquivo Municipal de Lisboa (AML).

Por ordem de entrada: AML/PT-AMLSB-ISJC-06-01, f. 1; AML/PT-AMLSB-CMLSBAH-PCSP-004-SER-013233; AML/PT/AMLSB/CMLSBAH/PS/008/04/029; AML/PT/AMLSB/CMLSBAH/CSA/027/01, [1559-1865]; AML/PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/BAR/000866; AML/PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/MNV/001769; AML, *Irmandade de São José dos Carpinteiros, Livro do regimento e compromisso da bandeira do bem-aventurado São José dos ofícios dos carpinteiros e pedreiros*, f. 30; AML/PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/ACU/001591; AML/PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/ACU/000755; AML/PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/MNV/001523; AML/PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/ACU/001712; AML/PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/BAR/000624; AML, *Irmandade de São José dos Carpinteiros, Livro do regimento e compromisso da bandeira do bem-aventurado São José dos ofícios dos carpinteiros e pedreiros*, f. 32; AML, *Irmandade de São José dos Carpinteiros, Livro do regimento e compromisso da bandeira do bem-aventurado São José dos ofícios dos carpinteiros e pedreiros*, f. 31; AML/PT/AMLSB/CMLSBAH/PCSP/004/ACU/001657.

Registo CIP

SUBTIL, José

Arqueologia do poder: do antigo regime ao liberalismo (1640-1865): colectânea [Recurso eletrónico]/José Subtil. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, 2023. 758 p.

1. História de Portugal - Antigo regime; 2. Liberalismo

CDU 94 (469)

Esta publicação obedece aos critérios de acesso aberto, sem prejuízo do copyright pertencer ao autor e a publicação à Universidade Autónoma de Lisboa. Todas as ligações electrónicas foram revistas à data de 9 de fevereiro de 2023 e estão devidamente apresentadas nas referências de cada capítulo.

A Cooperativa de Ensino Universitário, entidade instituidora da Universidade Autónoma de Lisboa, promove a produção científica em vários segmentos culturais, valorizando a relação entre a comunidade académica e a sociedade. Desta forma, apoia a edição desta publicação, contribuindo para a divulgação do conhecimento.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	11
-----------------	----

I PARTE | O ANTIGO REGIME

CAPÍTULO I MODELOS DO GOVERNO

Espaço Político e organização do poder.....	22
Nas vésperas do reformismo: o governo dos favoritos e da câmara régia (Portugal, 1667-1750).....	55
O Governo do Estado e da Casa das Rainhas (1640-1833).....	85
O Antigo Regime da saúde pública entre o Reino e o Brasil.....	127

CAPÍTULO II DISPOSITIVOS DE DOMINAÇÃO

Burocracia e tributação sobre a Graça e as Mercês.....	161
A “Economia da Graça” como dispositivo régio de dominação no Antigo Regime.....	184
A implantação da rede do ensino “primário” nos finais do Antigo Regime.....	207
The political equipment of Luanda and Lisbon at the enf of the Old Regime.....	223

CAPÍTULO III O POMBALISMO

Apologias da vida e da política: a relevância e significado da avaliação das reformas iluministas por Pombal.....	247
Pombalismo, valimento e governamentalização.....	272
Pombal e os Direitos Humanos: detrator e precursor.....	292
A legislação Josefina-Pombalina e os “Direitos Humanos”.....	323
A Lei da “Boa Razão” e a consagração do Protoliberalismo (1769/1807).....	337

II PARTE | O LIBERALISMO

CAPÍTULO IV O ESTADO CONSTITUCIONAL

Um olhar caleidoscópico sobre a Revolução de 1820 e as suas consequências.....	366
As Cortes constituintes e a insuportável discórdia política entre deputados portugueses e brasileiros (1820-1823).....	374
A “Orçamentalização” como dispositivo da construção do Estado Liberal (1836/1851).....	408

CAPÍTULO V A JUSTIÇA

Os poderes dos juízes no Império Português do Atlântico: o caso do Brasil.....	431
Popular judges and literate judges in Liberalism: Portugal (1820-1841).....	483
Liberdade e justiça popular: o caso da Lei da Liberdade de Imprensa (1820-1823).....	508

III PARTE | DO ANTIGO REGIME AO LIBERALISMO

CAPÍTULO VI O ESTADO DE POLÍCIA

As “revoluções” entre o Antigo Regime e o Liberalismo.....	529
Estado de <i>Polícia</i> , Revolução e Estado Liberal (1760-1865).....	543
As mudanças em curso na segunda metade do século XVIII: a ciência de polícia e o novo perfil dos funcionários.....	579

CAPÍTULO VII O PROCESSO E A TRANSIÇÃO

História das instituições (1779-1974).....	601
Liberdade e coesão social: Portugal do Antigo Regime ao Liberalismo.....	635
O crime e o castigo: a alteridade entre as Luzes e o Liberalismo (1750-1841).....	653
O Estado Liberal e o poder local: Portugal entre o pombalismo e a reforma de Passos Manuel (1772-1836).....	676

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	706
---------------------------------	-----

REGIMENTO
E
COMPROMISSO
DA BANDEIRA
DO
BEMAVENTURADO
S. IOSEPH.
DOS OFFICIOS
DOS CARPÑTEYROS,
E PEDREYROS

Destá Cidade de Lisboa.

Copiado
do Original antigo
Anno de 1684.



INTRODUÇÃO

Introdução

O poder sempre atravessou a vida dos homens e das sociedades nas mais espessas ou finas formas de manifestação de dominação. Formas visíveis e invisíveis, claras e ocultas, que não deixam quaisquer margens de liberdade absoluta, mesmo para os que parecem, efêmera ou consistentemente, dominar a dominação dominante.

Os historiadores, ao contrário de outros cientistas sociais, como filósofos, sociólogos e antropólogos, nem por isso, se detiveram a analisar as múltiplas manifestações do poder, influenciados pelas tradicionais formas de repressão e violência. Só nos últimos anos, sobretudo a partir dos finais do século passado, podemos sinalizar trabalhos inovadores ancorados em conceitos seminais como poder simbólico, dispositivos disciplinares, bio-política, campos sociais, *urstaat*, governamentalidade, produção discursiva, direito sem lei, inculcação, burocracia, economia da informalidade, dominação legítima, micropoderes, Estado de exceção, *habitus*, poder soberano, *homo sacer*, instituição total¹.

O conjunto dos textos que fazem este livro são reflexo de uma atitude analítica e arqueológica para decifrar alguns dos dispositivos do poder político, aquele que é produzido no seio das sociedades para as manterem disciplinadas e reguladas, sejam quais forem os objetivos doutrinários que se confrontem ou tenham predominado como desígnios breves na condução das condutas sociais.

Interessa-nos, portanto, “escavar” as camadas de sustentação e imposição, por vezes, não reconhecidas ou escondidas que é preciso descobrir

¹ Autores como Max Weber, Pierre Bourdieu, Gilles Deleuze, Pierre Clastres, Felix Guattari, Michel Foucault, António Hespanha, Bartolomeu Clavero, Talcott Parsons, Jacques Derrida, Erving Goffman, Giorgio Agamben e Michel de Certeau são, entre outros, credores destas novas metodologias e análises sobre o poder.

na relação entre dominantes e dominados num determinado campo social, mas, também, a luta pela dominação do campo dominante e os domínios no campo dominado.

A primeira parte do livro agrupa textos relativos ao Antigo Regime, entre 1640 e 1820, desde a Restauração até à revolução Liberal.

Começa com dois textos sobre a relação entre o espaço político, a organização social e os rituais de imposição, em que se procura centrar a atenção na comparação entre o domínio do espaço cortesão, confinado ao Terreiro do Paço, desde o golpe de Estado de D. Pedro até ao final do reinado de D. João V. E a fase doutrinária das Luzes, a abstração burocrática e processual, iniciada e provocada pela destruição do espaço geográfico onde se moviam atores, instituições e representações.

O terramoto de 1755 é, deste modo, um tema político, revelador da produção cultural, política e do perfil das elites que desenharam os modos e os tempos da governação barroca e posterior. Um modelo de Corte, dependente da ritualidade, da intimidade das influências, do protocolo, da intriga dos jogos de poder, da influência pessoal dos cargos, para um modelo estatalista, assente na definição de um certo interesse público, na centralidade das decisões na liderança política, ou seja, uma mudança radical na forma como se governa, nos objetivos da governação, na preparação académica e profissional das elites, na organização dos recursos, no papel central desempenhado pela informação estatística e pela ciência.

A vertente política do terramoto conduz-nos, portanto, para uma auctoria do processo histórico fora da vontade dos homens e à margem de programas políticos, o que não deixa de dar ao acaso um lugar importante no processo histórico da transição do Antigo Regime para o Liberalismo.

O texto sobre a Casa das Rainhas procura chamar a atenção para um dos aspetos mais emblemáticos do poder da monarquia tradicional, como poder fragmentado e articulado com outros poderes com os quais tinha de saber conviver para sustentar a sua predominância. É um trabalho que

mostra bem como uma das casas grandes da monarquia tinha uma autonomia política que fazia dela um Estado, para além de uma casa senhorial. Uma imagem que se reproduzia por outros donatários da Coroa. Mas revela, também, como a reforma pombalina foi notória na diminuição destas capacidades jurisdicionais. Uma intervenção que continuou pelo período mariano-joanino e foi um dos golpes mais eficazes no reforço do poder régio e na fragilidade dos donatários, civis e eclesiásticos.

O texto sobre a saúde pública reflete uma situação que se ajusta à política do Antigo Regime, que irá mudar a partir de meados do século XVIII com a intervenção do Estado de *Polícia* e a especial atenção dada ao estado de saúde dos povos e a qualidade sanitária das populações. O argumento é, por demais conhecido, e pertence ao mercantilismo que defende um Estado forte na saúde pública e reprodução da população. Esta opção, que vai enformar o iluminismo setecentista, implicava obviamente, que a prevenção da saúde, o tratamento das doenças e o prolongamento da esperança de vida, venham a forçar um conjunto de mudanças fundamentais para o desenvolvimento da medicina, da botânica e do conhecimento médico e cirúrgico. Para uma comparação com o Antigo Regime de saúde pública, este texto permite ao leitor traçar o quadro tradicional que será posto em causa na segunda metade do século XVIII.

No segundo capítulo são elencados alguns dispositivos de dominação política. Começa com a burocracia e a tributação sobre as mercês que têm sido apresentadas como uma das fórmulas mais poderosas do exercício do poder régio e que este texto chama a atenção para a vertente das receitas e do controlo sobre a atribuição graciosa do poder régio. Percebe-se como as fontes de receita e a burocracia sobre os encartes, as renovações e as transmissões formam, por si, um manancial muito forte sobre o controlo dos beneficiados e dá ao monarca instrumentos de disciplina sobre os comportamentos dos seus vassalos. As mesmo tempo, esse traçado burocrático revela as fragilidades políticas e administrativas da Coroa.

Esta constatação vem reforçar a ideia de que o poder gracioso do monarca foi um poder simbólico que pôde condicionar, limitar e obrigar aos deveres e direitos dos beneficiados. E não foi pouco, porque a medida para avaliar o expediente burocrático do despacho régio anda assoreado com estas mercês. Por isso, o segundo texto aborda, em especial, os fundamentos da doutrina graciosa que faz parte da cultura política do Antigo Regime e que se esperava que fosse abandonada pelo liberalismo o que, realmente, não aconteceu. Os liberais acabaram por mudar o nome às coisas e transformar alguns procedimentos, continuando a usar as mercês como forma de distinção política e social, cobrando as taxas devidas a essas recompensas do constitucionalismo monárquico.

Fazemos uma chamada de atenção para a implantação da rede do “ensino primário” que, na sombra do ensino superior da Universidade de Coimbra, tem sido pouco chamada às reformas iluministas. O que mais ressalta desta reforma são dois traços distintivos. O primeiro, de que era consciente a necessidade de formação de técnicos intermédios que teriam de ser iniciados nas primeiras letras. A segunda, bastante significativa do ponto de vista político, é a intervenção da Coroa nas terras dos donatários para impor uma rede de “escolas primárias”, o que implicou a usurpação de jurisdições particulares.

A finalizar o capítulo, Procurando um exercício de comparação entre a cidade de Lisboa, cabeça do Império, e uma das suas cidades periféricas, Luanda, apresentamos um balanço dos recursos mais tradicionais, forças militares, jurisdições e capacidades de intervenção para repor a ordem e a segurança. Serve como demonstração da diferença e das fragilidades que, no caso de Angola, são comutadas com expedientes criativos no plano simbólico, com efeitos, de certo modo, surpreendentes no plano político.

O capítulo sobre o pombalismo faz uma avaliação sobre alguns tópicos que têm marcado o debate contemporâneo, em especial, a interpretação de que o pombalismo, como período singular, único e limitado no tempo, nunca existiu. Quer isto dizer que o pombalismo deve ser visto como o início

de um longo processo reformista que acabaria por desembocar na revolução liberal de 1820, interrompido pela conjuntura trágica das invasões francesas e consequente ocupação inglesa (1807-1820).

Um dos textos ocupa-se do testemunho do marquês acerca da desconfortável herança financeira do reinado de D. João V que terá revertido, ao longo de 25 anos ao serviço de D. José. O texto tem em consideração, também, as omissões das Apologias para podermos aferir melhor a avaliação que o ministro josefino fez da sua ação governativa.

O segundo trabalho é uma pronúncia sobre o putativo investimento de valido na pessoa do marquês, ao jeito dos que serviram D. Afonso V, D. Pedro II e D. João V. O que está explícito no texto é exatamente o contrário, ou seja, de que o ministro terá sido um homem de Estado, embora envolto numa cultura do Antigo Regime que o aparenta como servidor régio. É um tempo de grandes reformas conduzidas pelos secretários de Estado, intendentess, superintendentess e inspetores, que formaram uma estrutura paralela aos órgãos colegiais do Antigo Regime, decidindo com dispensa das consultas ao monarca.

Os dois últimos textos sobre os “direitos humanos” pretendem deslocar o debate sobre os direitos humanos para a dignidade humana e, desta forma, enfatizar outros modelos culturais sobre os direitos humanos fora do constitucionalismo monárquico. Os textos elencam um conjunto de legislação que defende direitos de excluídos e marginalizados, atenua processos de segregação social e evoca nivelamentos políticos.

A alusão à Lei da Boa Razão, a que se dedica o último texto, consagra esta dinâmica reformista no campo jurídico, isto é, descreve o processo reformador das fontes de direito e da interpretação jurídica, produzindo uma nova cultura legislativa assente numa renovada elite de juizes e magistrados responsáveis por uma dinâmica de recompilação de leis com vista a uma codificação, típica dos futuros governos liberais.

Na segunda parte do livro, dedicada ao Liberalismo, procuramos ligar o novo regime ao balanço do processo histórico para atenuar a valori-

zação da revolução liberal como marca de rutura, admitindo, pelo contrário, que a descontinuidade tenha ocorrido após o terramoto de 1755. Em lugar de falarmos de uma revolução será mais adequado falarmos num feixe de revoluções que acabaram por desembocar na revolução liberal de 1820: a revolução do terramoto, a revolução do reformismo pombalino e mariano-joanino e a revolução causada pelas invasões francesas.

O texto sobre as Cortes Constituintes e a independência do Brasil é uma alusão, pouco referida e anotada, às condições em que foi elaborada a Constituição de 1822 que mostra a difícil acomodação dos deputados portugueses às idiossincrasias dos deputados brasileiros, ou melhor dito, dos deputados das províncias do Brasil, já que nenhum se identificava com o Brasil, mas com a província a que pertenciam e foram eleitos como deputados. É uma demonstração da inabilidade dos nossos constituintes, da prepotência colonial e, obviamente, da pouca representatividade que demonstra o texto constitucional, afinal de contas, uma constituição liberal para o Reino e colonial para o Império.

A “invenção” dos orçamentos, uma promessa avançada pelo Erário Régio pombalino, foi um dos instrumentos mais poderosos do Estado Liberal, não só para controlar as contas, mas para disciplinar, planear e programar o ano político de cada ministério e do governo em geral. Neste texto procura-se rever alguma doutrina sobre a “orçamentalização” e traçar os momentos de implantação deste mecanismo burocrático poderoso, cujas amostras nos permitem saber em que sectores o novo Estado Liberal hipoteca os impostos. Para conceber e executar os orçamentos, o Estado teve que redimensionar a sua estrutura de arrecadação de impostos através das repartições de finanças e das alfândegas, e formar agentes com conhecimentos técnicos para controlar a recolha e a fuga aos impostos.

O que está reservado ao texto seguinte é a dominação do poder local através da consumação do intrincado sistema da miniaturização dos municípios, a fragmentação das jurisdições e a quantidade de presidentes de câmara espalhados por todo o território. Um quadro administrativo que pulveri-

zava mecanismos de articulação e centralização indispensáveis para aplicar uma política fiscal ordenada, previsível e executada. Este é o tema do último texto que balanceia entre a reforma do poder local, nos finais do reinado de D. José, e a célebre reforma de Passos Manuel durante o setembrismo (1772-1836).

Segue-se um capítulo sobre a justiça não só porque era a área nobre do exercício do poder no Antigo Regime, como os juizes formavam a elite mais importante do aparelho do Estado Liberal.

Os dois primeiros textos fazem uma síntese dos poderes dos juizes no Reino e no Brasil durante o Antigo Regime, e os dois últimos mostram como o novo regime liberal teve muita dificuldade em conciliar uma justiça popular, isenta da aristocracia dos magistrados letrados, com a montagem de um novo aparelho de justiça. Ambos os textos demonstram como o populismo durou o tempo da ação panfletária já que a Carta Constitucional (1826) irá recuperar a tradição do Antigo Regime e dar aos juizes letrados a domínio dos tribunais institucionalizados.

E, por fim, a abordagem da lei da liberdade de imprensa é, por demais, elucidativa da incapacidade de os liberais tornarem popular o exercício da justiça e mostra como o novo regime não soube lidar com a liberdade, um dos ingredientes mais propagandísticos dos revolucionários vintistas. Nem o tribunal popular funcionou, nem a liberdade de imprensa se impôs, sendo domada pelos novos políticos liberais como tinha sido pelos anteriores ministros do iluminismo, em particular pelos censores da Real Mesa Censória.

O capítulo sobre o Estado de *Polícia* corresponde a uma realidade que tenho chamado a atenção e serve para demarcar, de outra forma, o período do final do Antigo Regime. As consequências são muitas porque as interpretações mudam substancialmente. Se quisermos, como já foi referido, definir o pombalismo como um período com um princípio e um fim, a ideia corresponderia à intenção da “viradeira”, ou seja, o pombalismo teria sido, de facto, um caso ligado ao consulado de um ministro protegido pelo mo-

narca. Noutro sentido, se quisermos integrar o pombalismo num movimento reformista mais amplo, que podemos designar por Estado de *Polícia*, só interrompido com as invasões francesas, então podemos dizer que o pombalismo corresponde a uma fase das reformas iluministas que aconteceram no final do Antigo Regime.

Os três textos procuram defender esta última interpretação e permitem, nesta perspetiva, alargar os horizontes doutrinários e políticos das reformas na medida em que o Estado de *Polícia* se poderá caracterizar com um estado que trabalha para a felicidade dos povos, uma felicidade equacionada nos parâmetros da boa razão dos sábios políticos. Seja uma felicidade objetiva, melhores condições de vida, mais saúde, mais proteção familiar, melhor segurança, mais riqueza, mais conhecimento e melhores vias de comunicação para fomentar o comércio e incentivar a indústria e a agricultura, uma arquitetura de segurança para um futuro cada vez mais sustentável.

Um dos textos avança, inclusive, para a comparação entre o Estado de *Polícia* e o Estado Liberal para se concluir que os traços de ambos são muito parecidos e que, afinal de contas, o Estado Liberal não foi consequente com o investimento público doutrinado pelo Estado de *Polícia*. O recurso aos orçamentos permite-nos traçar as tendências das despesas do Estado Liberal e verificar que o novo poder hipotecou as receitas na consolidação das estruturas de recolha de impostos e da manutenção da ordem, da segurança e da defesa militar.

Finalmente, um conjunto de quatro textos sobre o processo de transição. Um que sumaria a implantação das instituições dos regimes políticos entre a emergência da Academia Real das Ciências e o final do Estado Novo (1779-1974). Trata-se de um inventário que se quer útil para um investigador selecionar segmentos institucionais e direcionar projetos de trabalho.

Outro, que liga a liberdade com a coesão social, uma vez que a defesa da liberdade está enraizada nos fundamentos do liberalismo, tida como o cimento da partilha de deveres e direitos sociais.

E, por fim, uma abordagem à questão do crime e da penalidade que retrata a diferença entre o Antigo Regime e o Liberalismo, talvez a comparação mais contrastante entre os dois períodos quanto à cultura política, a forma como se encara a reparação à sociedade e a regeneração.

Em conclusão, o leitor poderá fazer várias escolhas temáticas, não ficar obrigado a uma leitura continuada, talvez possa até optar por um programa aleatório em torno do poder, de algumas das suas formas de organização e dominação, num arco temporal que cobre a construção da sociedade contemporânea.

José Subtil
Santo Amaro de Oeiras, outubro de 2022

PARTE I

O Antigo Regime

CAPÍTULO I

Modelos de Governo

Espaço político e organização do poder

Introdução

O presente trabalho analisa, em primeiro lugar, a organização da centralidade do espaço político da Corte para evidenciar a enorme diferença que separa os reinados de D. Pedro II¹ e D. João V², dos reinados de D. José³, D. Maria I⁴ e D. João VI⁵ para desta forma, distinguir dois modelos que radicam em pressupostos diferentes, ou seja, a sociedade de Corte por um lado, e o Estado de *Polícia*, por outro⁶. E, deste modo, compreendermos de que forma o terramoto sísmico de 1755 transformou a centralidade política no monarca para a centralidade política no Estado e moldou o processo de construção do liberalismo em Portugal⁷.

Em segundo lugar, aborda os poderes periféricos e a organização espacial dos territórios da Coroa, das comunidades e dos donatários, para se perceber por onde terá começado o processo de desconstrução das autonomias jurisdicionais ao focarmo-nos nos sinais dados pelo programa público

1 Lourenço, 2009.

2 Silva, 2006.

3 Monteiro, 2006.

4 Ramos, 2008.

5 Pedreira & Costa, 2006.

6 Sobre a particularidade do espaço político, ver Hespanha, 1993a, 1986; Haesbaert, 2006; Claval, 1978; Newton, 2000.

7 Subtil, 2007. Sobre a caracterização do período pré-reformista, ver Subtil, 2021a. Para comparação com o Estado liberal, ver Subtil, 2020a.

do pombalismo na montagem da rede de escolas primárias, que faz antever a iniciativa da revisão das comarcas e ouvidorias no reinado de D. Maria I⁸, embora a grande reforma dos municípios e da administração periférica do Estado pertença, sem dúvida, ao liberalismo, particularmente ao governo de Passos Manuel.

A escolha que fizemos é tributária de um tópico marcante na historiografia de António Manuel Hespanha, que decorre da teoria sobre o “espaço político” como objeto de estudo e elemento central na organização do poder, com consequências na metodologia, seleção de temas e de fontes. Foi a partir destes novos pressupostos, que enquadraram muitos dos seus trabalhos, que passamos a compreender a mitificação da construção do “Estado” no Antigo Regime e a constelação dos imaginários institucionais em redor da ideia do “absolutismo” régio que dominou a historiografia moderna e continua a influenciar a interpretação sobre a produção do poder dominante e a disciplina imposta pelo centro à periferia⁹.

A partir da obra de António Manuel Hespanha descobriu-se o paradigma das autonomias jurisdicionais (comunidades, donatários eclesiais, senhoriais e régias), as limitações do exercício de dominação, a centralidade dos micro-poderes, a relevância dos poderes simbólicos, a construção dos dispositivos de regulação dos espaços e das representações, os interesses dos atores políticos para as práticas sociais condicionadas, o lugar charneira das estruturas discursivas e as inculcações culturais relevadas da moral e da ética, como o amor, a amizade, a fidelidade e a recompensa.

No que se refere ao espaço político, partimos da ideia de que sendo uma construção e não um dado objetivo, é necessário explicar como se (re)produz o espaço como instrumento de dominação. No caso que nos inte-

⁸ Subtil, 2022a; Hespanha, 1988.

⁹ A inovação de António Manuel Hespanha, na linha de Michel Foucault, fundou-se na ideia de que o espaço é um instrumento de dominação e, portanto, a sua construção ou disponibilidade condiciona o exercício do poder. A sua obra acabou por influenciar os trabalhos sobre a administração central da Coroa, mas, sobretudo, sobre os poderes concelhios, a panóplia dos micro poderes simbólicos, os dispositivos disciplinares, como as prisões e o direito penal, as imposições comportamentais decorrentes da moral e da ética, a recuperação antropológica da teologia e do direito, bem como de mecanismos de dominação singulares como a “graça”. Ver, como fundamentais, Hespanha, 1986, 1993a, 1988, 1995, 2015 e Foucault, 1975, 2008, 2012.

ressa, sobre o poder central e periférico. Quanto ao primeiro, a sua modelação teve dois momentos distintos ao longo do Antigo Regime.

Um primeiro momento em que as relações sociais entre o monarca e as elites produziram o “espaço político da Corte” e, um outro momento, em que a racionalidade subverteu a configuração tradicional e produziu o “espaço político do Estado”. Como as relações sociais condicionam as fronteiras dos «espaços políticos», percebemos a razão por que a alteração de um modelo assente na coesão da intimidade e dos privilégios para um modelo desenhado pela racionalidade e impessoalidade, dinamizou um processo profundo de reforma administrativa do Estado, acabando, inclusive, por provocar uma revolução para cimentar as transformações.

Quando, até ao terramoto de 1755, ao nível da centralidade política, as sociabilidades ocorreram num espaço confinado e limitado ao redor do monarca e no interior do território palaciano, as táticas de relacionamento e constituição de redes de proximidade foram alimentadas por processos assentes em benefícios e recompensas, por outras palavras, por compromissos. Foi o que aconteceu com a formação de grupos de validos que gravitavam em torno do monarca e se arredavam ou aproximavam dele em função dos rituais, das cerimónias palacianas e dos circuitos de decisão. E também com os presidentes dos tribunais e os secretários de estado que residiam em apartamentos no próprio Paço da Ribeira¹⁰.

A tragédia do terramoto e a consequente destruição do cenário político construído pelo ambiente do Palácio da Ribeira e pelos palácios nobres que o circundavam, teve como efeito criar o grau zero da sociedade de Corte e proporcionar a alavancagem para a criação de outro ambiente que redundou no afastamento do monarca dos seus ministros mais próximos, dos aristocratas de influência e alterou o ritmo e as circunstâncias do processo burocrático, fazendo realçar o papel cada vez mais importante da impessoalidade na organização do despacho. Foi o que aconteceu com a criação de lugares na cidade para albergarem os tribunais, os conselhos e as secretarias de Estado, até à finalização das obras no Terreiro do Paço, afastados da Real

¹⁰ Martinho, 2009.

Barraca da Ajuda onde passou a residir quase tão só a família real¹¹, proporcionando as condições para a criação de uma sociedade política, cujos laços de intimidade com o monarca se perderam.

Esta mudança radicalizou, também, o processo burocrático como provam as novas formas de arquivo e controlo administrativo adotadas nos principais organismos da administração central da Coroa o que gerava, por si só, novos rituais mais próximos de um governo político que de um grupo de influência. Foi o caso, por exemplo, da convocatória do Conselho de Estado e de reuniões com juntas e tribunais, presididas pelo monarca, para, ao contrário das anteriores consultas, se debaterem e decidirem as principais reformas do pombalismo (entre outras, o fim da escravatura, indistinação entre cristãos novos e cristãos velhos, eliminação do puritanismo aristocrático e leis testamentárias).

Ao nível periférico, o espaço político dependente da jurisdição autónoma dos territórios teve, com a criação das novas funcionalidades do Estado de *Polícia*, novos oficiais como intendentes, superintendentes e inspetores cujas áreas de ação governativa fugiram aos limites tradicionais das jurisdições uma vez que as competências, atribuídas a estes altos funcionários da Coroa, aglutinavam diversos concelhos, comarcas e ouvidorias, ultrapassando as funções dos juizes de fora, corregedores e provedores¹². Aconteceu, portanto, a apropriação de territórios que correspondiam a áreas de influência jurisdicional dos donatários e das comunidades. O caso mais conhecido, o Intendente Geral da Polícia, passou, inclusive, a ter jurisdição para o todo o Reino e para todos os ministros territoriais, da Coroa ou não.

Mas as próprias áreas dos concelhos, comarcas e ouvidorias, sob jurisdição autónoma da Coroa, sem que tenham sido sujeitas a alterações de fronteiras, extinção ou junção, tiveram a intervenção do Estado de *Polícia* para a execução de programas políticos de utilidade pública o que assinala, pela primeira vez, a intrusão da política nestas jurisdições privadas.

11 Abecasis, 2009.

12 Subtil, 1997 e, sobretudo, Subtil, 2020a.

O mais revelador desta mexida na conceção da polícia e das apropriações políticas foi a intervenção que se verificou para a implantação da primeira rede do «ensino primário» em que, efetivamente, a Coroa intervém nas áreas confinadas aos poderes dos donatários e das comunidades concelhias. Por isso, escolhemos esta reforma para evidenciar como o Estado de *Polícia* aumentou a sua intervenção política de 114 para 325 concelhos, numa abrangência populacional perto dos 80%, isto é, uma quase cobertura demográfica do Reino, ficando de fora uma enorme quantidade de concelhos com uma população diminuta (média de 80 fogos).

O objetivo do capítulo é, por conseguinte, revisitar esta herança metodológica e científica que António Manuel Hespanha nos deixou, apresentando novos elementos que corroboram a relação intrínseca e fundamental entre a construção de espaços políticos, a sua determinação, conhecimento estatístico, cartográfico e a organização dos sistemas de dominação dominante.

Os Validos e a sociedade de Corte

Comecemos por analisar a sociedade de Corte nos reinados de D. Pedro II e D. João V para nos apercebermos da configuração do espaço político e do modelo de produção do poder dominante, bem como dos requisitos requeridos para participar nas relações de poder que dominaram o espaço social dominante. Muito diferente da fase do reformismo ilustrado pombalino e mariano-joanino da segunda metade do século XVIII¹³ que, depois do terramoto sísmico e político, com outra cultura política e outra segregação do poder, permitirá a emergência de um modelo de dominação fundado no Estado de *Polícia*¹⁴.

13 Monteiro, 2003, 2001; Silva, 2006; Cardim, 1999a, 1999b; Lourenço, 2009, 2001; Xavier, 2008.

14 Para um acompanhamento do período (textos, fontes, legislação e tratados diplomáticos) ver os trabalhos recentes de Gama, 2011; Martinho, 2009; Neto, 2018; Costa, 2008 e, para a cultura das mercês ver Hespanha, 1993; Olival, 2001, 2008; Subtil, 2020, 2022. Sobre a tragédia e documentação arquivística que se salvou e conservou, em grande parte pertencente à Chancelaria da Corte, depositada na Torre do Tombo que estava sediada no alto do Castelo de S. Jorge, ver Subtil, 2005a.

Depois do valimento de Castelo Melhor (afastado em 15 de setembro de 1667) e da resignação de D. Afonso VI (23 de novembro de 1667¹⁵), D. Pedro II governaria com vários validos¹⁶, grande parte pertencente ao golpe palaciano que o levou ao poder¹⁷. Agrupados em alternância ou em permanência no Conselho de Estado¹⁸ constituíram a elite que tomou decisões e despachou o expediente dos principais tribunais e conselhos (Desembargo do Paço, Mesa da Consciência e Ordens, Conselho da Fazenda, Conselho da Guerra, Junta dos Três Estados, Conselho Ultramarino e pareceres dos Chanceleres e Procuradores da Coroa)¹⁹.

Ao contrário do valimento num só ministro, em que o recolhimento na câmara régia privilegiava a intimidade com o monarca, o valimento num grupo requereu a interação das várias fações num espaço político mais alargado (Conselho de Estado) que permitisse o concerto de oportunidades e interesses²⁰.

No reinado seguinte, com D. João V e o processo de curialização, aumentou o requinte da Corte graças à ostentação e ao luxo permitidos pela riqueza do ouro do Brasil (Bebiano, 1989). E com isto, o Conselho de Estado perderia a proeminência política, tanto mais que os líderes aristocráticos identificados com o golpe de 1667 atingiram idades avançadas, outros faleceram e a renovação das últimas nomeações (18 no ano de 1704), facilitou o adormecimento político do Conselho. Podemos, portanto, dizer que o modelo de governo de D. João V se recentrou na câmara régia domina-

15 Xavier & Cardim, 2008.

16 Xavier, 2001.

17 Hespanha, 2015, 1994.

18 Durante a dinastia dos Áustria (1581-1640) foram criadas 41 casas titulares e suprimidas quatro, totalizando 56. Entre 1641 e 1670, na sequência da Restauração, foram criadas 18 casas e suprimidas 24 e contavam-se 50 no total. Entre 1671-1700, já depois da deposição de D. Afonso VI, foram criadas oito, suprimidas sete, contando-se 51. Durante as primeiras décadas do século XVIII, 1701 a 1760 seriam criadas 12 casas e suprimidas 15, existindo 48 em 1760 (Monteiro, 2003).

19 É importante notar que o mesmo se passava durante as reuniões em Cortes (1667-68; 1673-74; 1679-80; 16797-98). O Conselho de Estado desempenhava, portanto, o mesmo papel, podendo dizer-se que governou em assembleia, exatamente em oposição clara ao governo por valimento.

20 Tomás y Valiente, 1990; Oliveira, 2005. Sobre o período e, em particular, o reinado de D. Pedro II ver, por todos, Lourenço, 2001, 2009. Sobre os homens de confiança de D. João V, ver Neto, 2018.

da, doravante, por novos favoritos e validos, como sejam o cardeal da Cunha e o cardeal da Mota. De qualquer modo, grande parte do período após a Restauração foi marcado pelo domínio do poder dos validos e favoritos na câmara régia ou no Conselho de Estado²¹.

Se, com D. Pedro II, o sistema podia, ocasionalmente, permitir que o secretário do Conselho de Estado pudesse tomar conhecimento das consultas e alinhar algumas orientações e predisposições com o monarca, o certo é que como estava rodeado de uma rede de cumplicidades e compromissos tinha que concertar as decisões com as várias fações que compunham o Conselho de Estado.

Por outro lado, D. Pedro II ao passar a residir no Paço dos Corte Real e deixar o palácio do Paço da Ribeira, mandando, contudo, construir uma passagem para unir os dois palácios, ficou mais longe do lugar da intriga e da produção de constrangimentos, reservando, para a intimidade da sua pequena câmara régia, o contacto mais restrito com alguns dos seus favoritos como foi o caso, por exemplo, da constituição do Gabinete do Rei (até 1683) composto por D. Pedro II, a rainha Maria Francisca, o Duque do Cadaval²² o conde de Vilar Maior, o desembargador Roque Monteiro Paim e o chanceler-mor João Roxas de Azevedo²³. E, sobretudo, o programa de cerimónias, audiências, despachos e decisão política ficou comprometido, favorecendo as reuniões inorgânicas, dispersas e as movimentações ocasionais dos favoritos.

21 De notar a singularidade do governo da cidade de Lisboa com partilha de responsabilidades entre magistrados e titulares. Pelo Alvará de 5 de novembro de 1671 (novo Regimento do Senado da Câmara de Lisboa) podemos ver, na sua composição, Garcia de Melo, Monteiro-mor do Reino, Marques de Távora, conselho, Rodrigo de Menezes, Estribeiro-mor, conselho, Doutor Mateus Mouzinho, agravista, procurador da Coroa, Manuel Rodrigues Leitão, agravista. Presidia um vereador fidalgo quatro meses por ano, em regime de rotatividade, e os três assumiam os pelouros da Limpeza, Carnes e Saúde, enquanto os letrados a Almotaçaria, Terreiro e Obras.

22 Ver Antunes, 1997.

23 Devido às circunstâncias e consequências da deposição do seu irmão, D. Pedro II “nunca habitou o Paço da Ribeira. Instalara-se no Palácio Corte-Real quando este lhe foi doado como parte da Casa do Infantado e, mesmo depois de assumir oficialmente o trono em 1683, não deixaria de aí residir e governar” (atestado por Tristão da Cunha Ataíde). Como tinha consciências da importância do Paço da Ribeira era lá que fazia muitas audiências, sobretudo, com embaixadores. Por isso, ordenou em 1668 que se construísse um passadiço entre os dois palácios (Martinho, 2009: p. 28).

Estes micro poderes foram-se revertendo e renovando conforme as circunstâncias políticas, as idades dos favoritos, a doença, a morte ou a atribuição de altos cargos exercidos fora da Corte. O próprio Conselho de Estado não tinha uma composição fixa para permitir, justamente, que às suas reuniões pudessem assistir «conselheiros em trânsito» o que fazia, também, com que não existisse uma sala própria para as suas reuniões, muito embora a Sala Tudesco estivesse reservada para este fim. Também se compreende porque não haja atas oficiais destas reuniões uma vez que eram, sobretudo, encontros para debates orais e tomadas de orientação cujas decisões, já muito condicionadas e marcadas politicamente, corriam, posteriormente, na câmara régia e se traduziam na formalidade da lei.

Grande parte da historiografia política do período é fértil a elencar o grupo dos Grandes e o conjunto de conflitos e lutas entre os favoritos do monarca. Desde os primeiros momentos, nos maiores apoiantes de D. Pedro II, contavam-se as Casas de D. Nuno Álvares Pereira, duque de Cadaval²⁴, o marquês de Nisa, D. Vasco Luís da Gama, D. João da Silva, marquês de Gouveia, o marquês de Marialva, D. António Luís de Menezes e D. Henrique de Sousa Tavares da Silva, conde de Miranda, o conde do Sabugal D. João de Mascarenhas, o conde de S. Lourenço, Martim Afonso e Melo e o conde de S. João, João Luís Álvares de Távora.

Depois do golpe palaciano (1667) e até ao final do reinado de D. Pedro II, criaram-se grupos de pressão no Conselho de Estado como a facção liderada pelo duque de Cadaval, o conde de Vilar Maior e o marquês do Alegrete e, uma outra, liderada pelo marquês de Gouveia, João da Silva, também presidente do Desembargo do Paço e composta pelo marquês de Arranches, o visconde de Ponte de Lima, o conde de Vale dos Reis e o conde da Ericeira. Esta dissensão seria agravada com a formação de novos alinhamentos políticos por causa do debate sobre o posicionamento de Portugal na guerra de Sucessão de Espanha. O duque de Cadaval defendia o partido francês tendo a seu lado o cardeal de Sousa. O marquês de Marialva e o conde de Viana defendiam a manutenção do tratado com Luís XIV. No

24 Antunes, 1997.

lado inglês contavam-se o conde da Atalaia e o marquês de Minas enquanto o marquês de Alegrete e o conde de Alvor defendiam uma posição de neutralidade²⁵.

Com o adiantado do reinado, os tratados diplomáticos e as disposições legais salientam, sobretudo, a proeminência do marquês do Alegrete, o conde de vila Maior e o conde de Alvor, Francisco de Távora, presidente do Conselho Ultramarino. Contudo, na assinatura do tratado da liga defensiva com os Países Baixos e a Inglaterra (16 de maio 1703), um dos subscritores é já o segundo duque de Cadaval, Nuno de Mello Álvares Pereira, nomeado Presidente do Desembargo do Paço e, no tratado de paz entre D. João V e Luís XIV (Utrecht, 11 de abril 1713), o conde de Tarouca aparece como um dos principais protagonistas. Quer isto dizer que a variabilidade do favoritismo teve efeitos na luta pelo domínio do campo dominante, causando instabilidade no núcleo central do poder²⁶.

Para obviar a estas dificuldades, D. João V irá reduzir os seus validos onde se destacarão os favoritos eclesiásticos, o cardeal da Cunha, D. Nuno da Cunha de Ataíde, inquisidor-mor, e João da Mota e Silva, «cardeal da Mota», acompanhados por outro cardeal, D. Tomás de Almeida, por Frei Gaspar da Encarnação, Alexandre de Gusmão e João Baptista Carbone, «padre Carbone» e pelos titulares de primeira grandeza, o conde de Assumar, o marquês de Marialva, o duque do Cadaval (o velho e o novo), o marquês da Fronteira, Presidente do Desembargo do Paço, o conde de Pombeiro, o marquês de Alegrete e o marquês de Angeja.

Estas famílias da nobreza e do clero repetiam, nas relações com outras Casas e Estados, a mesma cultura cortesã, escala de valores, serviços e recompensas, reproduzindo um modelo assente numa economia de fidelidades, graças e obrigações mútuas, cujo lugar de excelência eram os espaços palacianos onde se teciam as decisões e produziram os rituais cortesãos²⁷.

25 Ver Subtil, 2021a.

26 Sobre a teoria do poder e da formação dos campos sociais, ver Bourdieu, 1997, 1989.

27 Elias, 1987; Newton, 2000; para Espanha ver, Ezquerria Revilla, 2017.

Precisamente por causa desta nova cultura política, D. João V, ao regressar ao Paço da Ribeira, teve de iniciar uma série de obras de ampliação e melhoramento para albergar mais familiares, cortesãos e ministros. Reabilitou os espaços usados por D. Afonso VI, sobretudo, os aposentos do rei, a biblioteca e a capela, reforçou a decoração e a cobertura dos interiores, construiu escadarias, criou um jardim na parte ocidental da Galeria do Forte e abriu o Paço ao exterior. Estas mudanças proporcionaram condições para se definirem novos cerimoniais e etiquetas com vista à hierarquização simbólica dos validos e ministros. Muitos dos novos rituais foram importados do modelo francês de Versalhes, mas, sobretudo, da influência cortesã trazida por D. Maria Ana de Áustria, filha do imperador Leopoldo e futura esposa de D. João V, do seu séquito e comitiva, ou seja, o modelo da cultura política de Viena foi replicado no Paço da Ribeira, alterando hábitos e costumes com vistas, sobretudo, à exaltação da figura do monarca.

A elevação da capela real do Paço da Ribeira a colegiada e, depois, à dignidade patriarcal e cardinalícia (1738), obrigariam a mais obras na capela e nos aposentos da “habitação do patriarca”, D. Tomas de Almeida, ao alargamento do Paço, através da compra de casas contíguas, destinado à residência da Corte eclesiástica e de grandes escadarias para ligar a patriarcal ao pátio da capela²⁸. Entre os anos de 1727 e 1732 foi erguida outra escadaria (António Canevari) para acesso independente aos aposentos da Rainha, reconstruída a Torre do Relógio, erguida a nova Torre da Patriarcal, bem como foram construídos novos aposentos para os príncipes e as netas de D. João V²⁹.

A história desta ampliação e conjunto complexo dos corpos do palácio foi marcada pela diminuição do espaço disponível para o cerimonial da Corte e a própria comunicação tornou-se difícil. Como o espaço era, cada vez, mais exíguo, adotaram-se soluções de improviso. Como atribuir uso polivalente às duas maiores salas que serviam para reuniões, audiências régias, sessões solenes, banquetes e apresentações diplomáticas. A maior, a Sala

28 Curto, 1993.

29 Subtil, 2021a.

dos Tudescos (cerca de 479 m²) não tinha janelas, estava repleta de tapeçaria alusiva a feitos bélicos e era um espaço contido e compelido com imagens soberbas para acentuar um discurso político de dominação e permitir a organização cénica de filas de espera, contemplação e veneração. Era nesta sala que se realizava a sessão de abertura das Cortes, mas as sessões seguintes decorriam por outros edifícios da cidade³⁰. A segunda, a sala dos embaixadores (400 m²), permitia uma maior abertura para festejos e convívio cortesão, servindo para a sociabilidade aristocrática.

O efeito desta exiguidade espacial traduziu-se, também, na falta de apartamentos permanentes para albergar mais “grandes”, compelindo-os a residirem em paços próprios, próximos do Paço da Ribeira, mas, ao alargarem o espaço residencial, reduziam, também, a oportunidade da prestação do serviço e da honra proporcionada pela atribuição de uma residência no paço, um sinal de favorecimento régio.

Contudo, a estrutura e a função dos espaços destinados à residência do monarca mantiveram os privilégios de privacidade e acessibilidade. A sala dos Porteiros da Cana, à entrada dos aposentos régios, servia para filtrar o acesso ao monarca e ritualizar a entrada na antecâmara régia onde o camareiro-mor servia o monarca na sua intimidade (despir, vestir, dormir e acordar) e aceitava que convidados especiais pudessem partilhar o recato destes ambientes. O quarto do rei tinha uma primeira sala do dossel (primeira antecâmara) e uma segunda sala do dossel (segunda antecâmara), oratório, uma sala de guarda da roupa e, por fim, a câmara de dormir. O quarto da Rainha seguia o mesmo esquema e comunicava com os aposentos do rei através da Sala dos Porteiros da Cana.

Quanto às áreas institucionais, o Paço da Ribeira tinha destinado um espaço para a Secretaria de Estado, perto do pátio da capela e comunicando com os aposentos do secretário, constituído por duas salas e um gabinete pessoal. Os tribunais estavam localizados no primeiro andar, em torno do pátio da capela, o pátio mais digno com acesso ao exterior. As salas, de gran-

30 Cardim, 1999a, 1999b.

de magnificência, estavam atribuídas para as reuniões do Desembargo do Paço, Conselho Ultramarino, Conselho da Fazenda, a Mesa da Consciência e Ordens, a Casa da Rainha e o Conselho de Guerra. Outros organismos espalhavam-se pelo piso térreo (Casa de Bragança, Junta dos Três Estados) e o Conselho de Estado, como foi dito, não tinha sala atribuída.

Podemos concluir que, embora os modelos de cultura e organização do poder durante os reinados de D. Pedro II e D. João V fossem diferentes, há um paradigma comum de administração «presencial», «doméstica» e «passiva». ‘Presencial’ porque a proximidade ao monarca e, por contágio, aos seus favoritos foi um dos fatores essenciais para se obter resultados e favores na medida em que a familiaridade com a dignidade transmite dignidade. ‘Doméstica’ porque a prestação dos serviços cortesãos exigia relações de grande intimidade e uma rede de beneficiários e beneficiados que requeria o amor e a fidelidade³¹. ‘Passiva’ porque não houve qualquer programa reformista para alterar a sociedade, ao contrário do modelo do Estado de *Polícia* dos períodos josefino e mariano-joaninos da segunda metade do século XVIII. Mas, num âmbito institucional mais específico, podemos, ainda, distinguir dois planos diferenciadores.

Um primeiro, em que os conselhos e tribunais, sob a tutela do Conselho de Estado, estavam tomados pelos Grandes do Reino, liderados pelo grupo da conjura de 1667, em que o tom dominante da sociabilidade aristocrática foi a permanente tensão pelo domínio do poder no campo dominante, ou seja, pelo domínio do Conselho de Estado e da proximidade à câmara régia. O único Secretário de Estado, também secretário do rei, concertava as decisões com os titulares e assegurava a comunicação política entre o monarca, o Conselho de Estado e os organismos sinodais da administração. Os restantes secretários das Secretarias das Mercês e Expediente e da Secretaria da Assinatura eram, sobretudo, notários, solicitadores e arquivistas encarregues da tramitação burocrática, muito embora esta divisão fosse, amiudadamente, subvertida porque houve secretários que se eclipsaram e outros que ganharam o favoritismo régio³².

31 Frigo, 1991; Atienza Hernández, 1990.

32 Costa, 2008.

Um segundo plano, desenhado à medida que avançava a idade dos «históricos» da conjura e o Conselho de Estado definhava politicamente. Com as últimas nomeações de conselheiros de Estado (1704), já no final do reinado de D. Pedro II, a renovação do perfil aristocrático alterou-se e, sobretudo, a inculcação da cultura da sociedade de Corte fez da exaltação da figura do monarca um novo campo de luta pelo poder, transformando a conflitualidade política numa luta simbólica feita à custa da etiqueta, do cerimonial e, acima de tudo, do processo de diferenciação social que as novas condições cortesãs permitiram³³.

O Terramoto e o Estado de *Polícia*

Como acabou de ser anotado, durante o reinado de D. João V a dimensão simbólica da dominação pôde servir-se de instrumentos como a cerimónia, a etiqueta, a festa e as procissões para o culto da imagem e a sua sacralização. O mesmo se pode dizer para as regras de precedência, a reverência das apresentações e audiências³⁴, as obrigações dos tratamentos, os privilégios do vestuário, os gestos de saudação, a deferência para com os oficiais da casa real, das damas dos gentis homens, a exibição dos títulos pela distribuição espacial dos lugares.

Os atos que revestiam carácter público e pudessem causar impressão visual, tanto no interior do palácio como nas proximidades do mesmo, para uso de entradas e saídas para missas na capela Real, banquetes, procissões, representavam exercícios de diferenciação social, visando criar a imagem da centralidade palaciana e regular o significado da proximidade ou afastamento à mesma centralidade. No interior do palácio o cultivo pelo segredo e pela intriga geravam habilidades e manhas diplomáticas que tornavam a vida palaciana num palco teatral e num artificialismo, cujo engano era a forma de dissimulação dos defeitos e exibição das virtudes de saber estar e ser, como era o caso, por exemplo, do ritual de audiências ou de despacho régio.

³³ Araújo, 2001; Cardim, 1999a.

³⁴ Curto, 1991.

Foi tudo isto que o terramoto e o incêndio que se lhe seguiu (1755) aniquilou e arruinou, criando um novo espaço a partir do grau quase zero da política do qual se organizaram outras relações de poder e se afirmaram outras competências fundadas em interesses e oportunidades assumidas pelo projeto imaginário do Estado de *Polícia* sobre a cornucópia da “felicidade” e do «bem-estar» de todos os habitantes do Reino³⁵.

O colapso da administração régia com as ruínas dos edifícios onde estavam sediados os tribunais e os conselhos, a fuga de oficiais e a morte de outros, a indignidade ostentada nos vestuários e nos lugares para acomodar o expediente administrativo mínimo, afirmaram uma situação caótica e desordenada que acompanhou o desaparecimento da vida quotidiana no palácio régio e na Corte.

Foi, por isso, urgente recentrar todos os serviços num novo espaço de centralidade a que correspondeu o “sítio da Praça do Comércio”, desenvolvendo um ambiente inovador pela concentração dos organismos da administração e a regulação da proeminência de cada uma, através da proximidade à centralidade simbólica da estátua equestre de D. José, deixando de estarem vinculados à centralidade do corpo régio e do palácio e poderem, portanto, construir a sua rede de circuitos administrativos e distinções em relação umas às outras, típico da burocracia, em que a cultura administrativa ganhou relevância com a reunião da documentação recuperada, a inventariação da perdida e, sobretudo, os novos modelos de tramitação burocrática, recuperação da informação administrativa e estilos de decisão. Com a destruição do Paço da Ribeira, o monarca passou a residir numa barraca, um “enorme barracão de madeira tosco e desagradável” que ocupava aproximadamente o local do atual palácio da Ajuda, no alto da Ajuda³⁶.

³⁵ Lousada, 2005; Subtil, 2020a, 2022a.

³⁶ Subtil, 2008b. No início de julho de 1756, a família real, apoiada, apenas, por um pequeno grupo de servidores, estava, ainda, acampada em tendas na zona de Belém, numa situação incomoda, pouco segura e vulnerável, mas no dia 23 de Julho foram fixar-se na Real Barraca onde nunca mais se reconstruiria nenhum ambiente cortesão.

Entre os anos de 1756 e 1794 a família real esteve confinada nesta barraca de madeira porque D. José não quis habitar em casas feitas de pedra, recusando, inclusive, ir para o palácio de Mafra, cujas obras se concluíram no ano de 1770, por ser alto, grande e de pedra. Esta separação irremediável entre o monarca e os locais de trabalho dos tribunais, conselhos e secretarias de estado e a impossibilidade de a barraca de madeira substituir o Palácio da Ribeira alterou, completamente, a sociabilidade das elites aristocráticas³⁷.

Mas a barraca da Ajuda também acabaria por ser destruída. Em 10 de novembro de 1794 um incêndio, que começou num dos quartos, desfez a barraca e a família real teve de se recolher no palácio de Queluz, iniciando-se em maio de 1796 a construção do novo palácio da Ajuda. Quando D. João VI assumiu, de facto e de forma, a regência, passou, também, a usar o Palácio da Bemposta e de Mafra até que as invasões francesas (1807) obrigaram à fuga da família real para o Rio de Janeiro³⁸.

Com muitos problemas de acesso e segurança, a disciplina e o circuito interno na Real Barraca passou a ser garantida através de guardas e não por dispositivos simbólicos como tinha acontecido no Palácio da Ribeira. A entrada e saída do Paço de madeira eram vigiadas com dupla segurança para identificar suspeitos e revistar visitantes para assistirem a audiências, mesmo nos espaços privados. Até os adereços foram proibidos, o que implicou que muitos deixaram de ser usados para enobrecimento ou distinção (por exemplo, espadas, espadins, punhais de cintura) o que não permitia a exibição de objetos simbólico usados na sociedade de Corte. Nas salas de Dossel, onde os monarcas concediam audiências, existiam grandes grades de bronze para separar o monarca e a rainha dos interlocutores.

37 Bombelles, 1979. Marques de Bombelles, Embaixador de França em Portugal entre 26 de outubro de 1786 até 30 de Abril de 1788, visitou várias vezes a rainha D. Maria I, deixando muitos comentários no seu diário. Mais relatos de estrangeiros em Arthur William Castigan, *Cartas sobre a Sociedade e os Costumes de Portugal (1778-1779)*; Giuseppe Gorani, *A Corte e o País nos anos de 1765 a 1767*; Carl Israel Ruders, *Viagem em Portugal, 1798-1802*; J.B.F Carrère, *Panorama de Lisboa no ano de 1796*, e *The journal of William Beckford in Portugal and Spain 1787-1788*.

38 Abecasis, 2009. Sobre as consequências das invasões francesas ver, por todos, a recente obra de Araújo, 2022.

Esta frugalidade e o aparato de uma guarda ao estilo conventual, realçaram, ainda mais, o poder da proibição em contraste com o poder da exibição que tinha sido o emblema da sociedade aristocrática. Os interiores da barraca confirmam a perda da vida cortesã, evidenciando um espaço desarticulado, confuso, longe da lógica palaciana. A perspectiva do interior da planta da barraca dá-nos uma imagem de dependências amontoadas, sem grandes salas de convívio e corredores atrás de corredores que formam um autêntico labirinto (por exemplo, “corredor de dentro”, “corredor de fora”, “corredor que vai para o mirante”, “corredor da Tribuna”, “corredor do quarto da Rainha”³⁹).

Exígua nos seus limites, as salas da barraca eram recriadas e adaptadas para várias atividades como audiências, cerimónias fúnebres e de luto, festividades de aniversários e batizados, casamentos de aristocratas e da família Real e cerimónias religiosas. Ou mesmo para o recobro de doentes quando era necessário evitar contágios por causa das epidemias como o sarampo e a varíola. Algumas até foram adaptadas para a realização do exame vago de bacharéis aos lugares de letras, realizados pelo tribunal do Desembargo do Paço.

Como as salas tinham uso polivalente e evidenciavam um uso indiscriminado e gratuito, sem coibição e preservação da dignidade, provocavam uma constante azafama para adaptações de ocasião, escolha de decorações, muda de alcatifas e colchões amovíveis. Nunca conseguiram, portanto, identificar-se com um programa protocolar fixo e digno que pudesse ajustar-se às decorações, mobiliário, espaços de recolhimento, entradas e saídas de servidores ou convidados régios.

Acrescia a esta instabilidade permanente, os cuidados na circulação de pessoas e na limpeza dos aposentos por falta de asseio que dava origem a piolhos, ratos e formigas, obrigando a desarmar camas, revolver colchões, lavar roupas, montar mosquiteiro e armações, limpar paredes e corredores.

39 Abecasis, 2009: p. 29.

Os pouco quartos da barraca eram os de D. Mariana Vitória e de D. José e dos familiares régios (D. Pedro irmão do monarca e casado com D. Maria Isabel, o quarto de D. Maria, do príncipe herdeiro D. José e do seu irmão D. João, o quarto das irmãs da rainha, D. Maria Francisca Benedita, D. Maria Ana Francisca Josefa e D. Maria Francisca Doroteia).

O resto da barraca contava com um oratório principal, a sala do porteiro da cana, dos viadores que serviam o protocolo da família real, a sala dos arceiros que escoltavam o monarca, o consultório dos médicos e cirurgões da câmara, a casa da música, do camareiro-mor, do porteiro da câmara e a casa do tesouro e da tapeçaria com armações. A única divisão institucional estava destinada ao Conselho de Estado.

Fora da barraca, nos arredores até Belém, havia a Capela Real, que comunicava com o Paço através de um passadiço, e a Livraria, ambos construídos em pedra. A Casa da Cera, indispensável para os espetáculos e a rotina diária e, ainda, a Casa da Cal, a Casa dos Pintores, a Casa das Águas, Cozinha, Casa do Café e aposentos de servidores como damas, cozinheiros e arceiros.

Percebe-se como este ambiente desconfortável, sem espaços, em permanente rebuliço, conjugado com o afastamento da câmara régia da administração, obrigou a novos protocolos e tramitações burocráticas, facilitando a concentração das decisões nas secretarias de Estado, ou seja, a cultura da sociedade de Corte era substituída por um governo que se desprendia da alçada palaciana, desenvolvendo projetos próprios articulados com um “primeiro-ministro” que coordenava um programa político iluminista⁴⁰. Um modelo ministerial formado pelas Secretarias de Estado, juntas, intendenções, inspeções e superintendências, isto é, um Estado de *Polícia*, antecâmara do Estado Liberal⁴¹.

40 Para uma comparação com o Estado Liberal, ver Subtil, 2020. Sobre a cultura política da época, ver Cardim, 1999a, 1999b.

41 Embora não sendo objeto de análise neste texto, é de assinalar a profunda alteração na do espaço que foi a criação de organismos sujeitos à direção política de intendentes, superintendentes e inspetores que atuaram em espaços políticos que nada tinham a ver com o recorte do território dominado pelos municípios da Coroa, dos donatários ou das comunidades (Subtil, 2011d, 1997).

A desconstrução da pluralidade política e jurisdicional

Sobre a organização do poder à periferia, terá sido o espaço a «fazer» a política ou a política a «fazer» o espaço?⁴²

A partir do pombalismo e da ação do Estado de *Polícia*, o poder central começou a intervir para racionalizar o território e torná-lo disponível para a execução de políticas públicas. Esta é a razão, aliás, por termos escolhido uma dessas políticas - a implantação da rede das «escolas primárias» - para evidenciar a apropriação do território por parte Estado como condição indispensável para a execução do programa de reformas na educação.

O modelo espacial do Antigo Regime era confuso, diverso e incoerente, dominado por uma ordem estabelecida aprioristicamente, uma constituição natural, irregular e desigual, tanto em termos geográficos como demográficos. Uma diversidade de estatutos jurisdicionais (concelhos, senhores, comunidades) e de sobreposição de poderes (municipais, comarcais, provedorias e ouvidorias)⁴³.

O Reino estava dividido em comarcas, divisões meramente de circunscrição administrativa e auditoria e, por concelhos, efetivamente as áreas de dominação sobre populações com fronteiras jurisdicionais. Para além das comarcas régias, que pressupunham a nomeação de corregedores, havia também comarcas de donatários e ouvidorias que não estavam sujei-

42 Embora o espaço seja uma realidade física, geográfica é, sobretudo, uma realidade simbólica, formada por laços de reciprocidade entre as comunidades que ocupam esses espaços e as suas instituições administrativas. Os ritmos de circulação de ideias e de pessoas, os processos de identidade e identificação, as interdependências e reciprocidades constituem as forças constituintes dos espaços, por isso, ao pensarmos em políticas públicas e nos territórios que pretendem influenciar, o poder político atua para se apropriar das múltiplas territorialidades (Moreira, 2006). Orientação bibliográfica em Chevallier, 1978; Claval, 1978; Haesbaert, 2006; Hespanha, 1986. Para uma aproximação às consequências na administração da justiça, ver Subtil, 2021b.

43 Silva, 1998: p. 51. Até ao Estado de *Polícia* e as reformas pombalinas, a miniaturização dos poderes à periferia baseou-se na tradição, na legitimidade das pequenas comunidades, na autonomia de juizes e estruturas organizativas dos tribunais de primeira instância e, nas terras dos donatários, na capacidade jurisdicional dos ouvidores (honras e coutos). A formulação genérica das Ordenações e dos fundamentos do *ius commune*, o procedimento dos processos judiciais, os recursos de apelo e agravo correram ao longo deste período sem interferência política. Ver, por exemplo, o estudo sobre a Casa de Bragança depois da Restauração em Farrica, 2011.

tas aos oficiais régios nomeados pelo Desembargo do Paço. O mesmo acontecia com os concelhos que podiam ter presidentes de câmara nomeados pelo mesmo tribunal (juizes de fora), ou presidentes eleitos pelas comunidades (juizes ordinários). A distribuição geográfica dos concelhos não era racional e, muitas das vezes, os territórios municipais estavam espalhados por outras comarcas e contíguos a concelhos diferentes, formando um mapa político complexo⁴⁴.

No início do século XVI, a capacidade régia de dominação do território cobria 215 concelhos, entre juizes de fora e juizes ordinários, num total de 762 concelhos. Na época da Restauração (1640) os números subiram, respetivamente, para 261 e 860 para, no ano de 1811, somarem 445 num total de 841⁴⁵.

Quadro I

Mapa sobre a variedade do conhecimento de concelhos (1640-1836)

Anos	Coroa	Outros	Abrangência régia
1640	79	860	9.2
1650	65	762	8.5
1706	93	805	11.6
1740	124	795	15.6
1772	114	810	14.1
1790	149	805	18.5
1793	166	841	19.7
1811	168	841	20.0
1820	172	777	22.1
1822	-	785	-
1826	-	816	-
1828	-	793	-
1833	-	796	-
1835	-	799	-
1835	-	780	-
1836	-	815	-
1836	-	351	-

44 Sobre este modelo ver Hespanha, 1986, 1993, 1986. Sobre o caso de Viana do Minho, ver Subtil, 1998. Sobre a divisão administrativa e a reforma dos municípios ver Lousada, 1991, 2005; Manique, 2020, 2018; Monteiro, 2001, 2003, 1996; Silveira, 1997.

45 Subtil, 1999a: p. 327.

Se, porém, excluirmos as câmaras de juízes ordinários e contarmos, apenas, as governadas por magistrados letrados (juízes de fora), a área de dominação da Coroa correspondia, em meados do século XVIII, a 114 concelhos num conjunto de cerca de 800 concelhos, ou seja, aproximadamente 15% de cobertura política do território, contudo, um número bastante superior ao avançado por António Manuel Hespanha para meados do século XVII, cerca de 8% (65 concelhos) de jurisdição régia⁴⁶.

Entre a revolução liberal (1820) e o início do setembrismo (1836), os números oficiais revelam as dificuldades para controlar o território. As “Instruções” para as eleições dos deputados (outubro de 1820) apresentavam uma lista de 777 concelhos. Em 1822, a lista para as novas eleições indicava 785 concelhos e, as “instruções” para as eleições de 1826, apontavam para 816 concelhos. Os mapas referentes às reformas de Mouzinho da Silveira, publicados no ano de 1833, fixavam em 796 o total dos concelhos. Um pouco mais tarde, o decreto de 18 de julho de 1835, que estabelece os novos distritos e elenca os concelhos que pertenciam a cada um, apresentava um total de 799 concelhos. Três meses depois da sua publicação, o mapa sobre o decreto eleitoral de 9 de junho apresentava 780 concelhos. E, finalmente, o decreto de 8 de outubro de 1836 que convoca novas eleições adotava um mapa de 816 concelhos⁴⁷. Este desconhecimento sobre a organização do território constitui, sem dúvida, o maior indicador sobre a dificuldade para «territorializar» o espaço à periferia durante o Antigo Regime e inícios do liberalismo (ver síntese no quadro I). Contudo, a primeira manifestação, forte e clara, sobre esta

46 Hespanha, 1994; Subtil, 2011d. A média de nomeações anuais de juízes de fora no reinado de D. Pedro II foi de 13.9, de oito para corregedores e 9.5 para provedores quando, no anterior reinado de D. João IV, as nomeações foram superiores: 15.3 para juízes de fora, nove para corregedores e 10.8 para provedores. Se compararmos com D. João V notamos uma subida para 16.5 no que se refere aos juízes de fora, 8.6 para os corregedores e 13.4 para os provedores. Todavia, estes números mantêm um nível de estabilidade bastante grande no que se refere ao crescimento do oficialato régio à periferia, não se verificando, portanto, nenhum fenómeno de massificação das elites letradas que possa evidenciar uma mudança no sistema que era, jurisdicionalmente, plural, autónoma e autorregulado. Por outro lado, na justiça honorária, um conjunto muito grande de oficiais locais, desde vereadores a escrivães e escriturários, meirinhos, almotacés, porteiros, tabeliães, procuradores, alcaldes e juízes ordinários, num total de cerca de 90% dos ofícios, os seus rendimentos não dependiam da Coroa (Subtil, 1999a: pp. 317-370).

47 Manique, 2018; Silveira, 1997.

intenção diz respeito à imposição do programa de montagem da rede do ensino primário durante o pombalismo, isto é, a relevância da política pública sobre a organização instalada do espaço tradicional⁴⁸.

Esta iniciativa do pombalismo para intervir nas jurisdições de donatários, leigos e eclesiásticos, e de concelhos comunitários, para ultrapassar os limites de intervenção que estavam consagrados e respeitados, foi uma evidência da prioridade da política sobre a tradição, do reformismo sobre o conservadorismo.

Com esta captura territorial de espaços que fugiam ao compromisso de políticas públicas, constatamos, justamente, o momento de transição do paradigma corporativo para o paradigma individualista e, consequentemente, a intervenção do Estado de *Polícia* para manipular jurisdições e impor dispositivos de controlo e intervenção para a gestão do território, no caso o território correspondente à maioria da população⁴⁹.

Mas, ao contrário da reforma pombalina, que se comprometeu a sobrepor ao espaço político existente uma nova rede de domínios assente na implantação de escolas de estudos menores, as reformas liberais, através da concentração e segmentação dos espaços e territórios, eliminaram o tempo histórico para adotarem a objetivação da demografia, da estatística e da cartografia, daí as reações e oposições que tiveram por parte das câmaras e das oposições políticas⁵⁰ o que não aconteceu com a intromissão pombalina.

O mais relevante na implantação da rede das «escolas primárias» foi, porém, a dificuldade em conjugar a divisão do território com a densidade populacional, as redes de comunicação, as relações tradicionais (sobretudo camarárias e paroquiais), a que acresceu a justaposição de jurisdições que impediam a Coroa de executar políticas públicas de educação. Uma dificuldade que tinha a ver com a racionalidade iluminista, contrária à naturalidade, ao artificialismo e à tradição⁵¹.

48 Adão, 1997.

49 A dominação requerida por um projeto educativo exigia uma mediatização do espaço político ou, em alternativa, um processo de segmentação tendo em vista a reprodução do sistema educativo a implantar na maior parte do Reino. Tratava-se de um programa inserido na doutrina do Estado de *Polícia*.

50 Manique, 2020; Monteiro, 1996; Martins, 2017.

51 Os primeiros projetos pertenceram a José de Figueiredo Seixas (Tratado de Ruação, 1759-1769) que pretendia fazer uma reforma na base da “quadricula”, cada comarca seria uma quadricula, cujo centro seria a sede política, verdadeiramente equidistante. Uma proposta

Contudo, foi com a configuração administrativa e política corporativa que teve de lidar a reforma dos Estudos Menores (Lei de 6 de Novembro de 1772) o que não tinha acontecido com a reforma dos Estudos Maiores (Estatutos de 28 de agosto de 1772) porque a Universidade de Coimbra detinha o monopólio do ensino superior, não havendo necessidade de segmentar espaços para atender a especificidades de intervenção comunitária⁵².

Todas as comarcas régias de nomeação de corregedores (26, ver quadro II) e todos os concelhos de juizes de fora (114, ver Quadro III), foram providos com escolas nas principais vilas e cidades. O mesmo aconteceu com as comarcas dos donatários (11, ver Quadro II), os concelhos de jurisdição delegada (55, ver Quadro III) e os concelhos comunitários (156, ver Quadro III). Sobram, ainda, 485 concelhos de juizes ordinários em que a Coroa não colocou escolas porque a falta de população (cerca de 20%) não justificavam esse investimento.

Quadro II

Comarcas e Ouvidorias intervencionados pelo Estado de *Polícia*, pombalismo, Reino, 1772

Província	Comarcas	Ouvidorias	Totais
Entre Douro e Minho	4	3	7
Trás-os-Montes	2	2	4
Beiras	7	-	7
Estremadura	6	2	8
Alentejo	5	3	8
Algarve	2	1	3
Totais 6	26	11	37

transhistórica fundada na ideia de que a sociedade ideal podia e devia ser uma sociedade geométrica. Outro projeto, de Monsenhor Horta, consistiu na apresentação de uma nova divisão de Portugal feita em léguas. São propostas que traduzem a utopia racionalista do iluminismo. O que ressalta, porém, das soluções posteriores foi a conjugação de propostas para manter a coesão social (Silva, 1998, pp. 70-71). Outro exemplo, foram as intervenções na reconstrução da cidade de Lisboa, com base na racionalidade das ruas, e as reformas no Algarve (1773-74) com a criação de Vila Real de Santo António, Monchique e Lagoa e a supressão de Cacela e Alvor.

52 Síntese do modelo institucional em Subtil, 1998.

Quadro III
Concelhos intervencionados pelo Estado de Polícia, pombalismo,
Reino, 1772

Concelhos Coroa	Concelhos Donatários	Concelhos Ordinários	Totais	Concelhos Isentos	Total Geral
114	55	156	325	485	810
14%	7%	19%	40%	60%	100%

Isto quer isto dizer que os concelhos cuja presidência eram de nomeação régia ou pertenciam aos donatários da Coroa, constituíram centros de escolhas primárias, a que se juntaram parte dos concelhos de juizes ordinários, o que faz aumentar a rede de escolas primárias para 40% dos municípios e quase 80% da população, ficando de fora uma percentagem reduzida da população distribuída por pequenos concelhos (60% do total) entregues ao tradicional ensino dos párocos ou mesmo sem qualquer apoio⁵³.

A cobertura da rede de «escolas primárias», implantada pelo pombalismo é, deste modo, muito significativa do ponto de vista da intervenção do Estado de *Polícia* porque aos concelhos onde a Coroa intervinha jurisdicionalmente (114), correspondentes aos territórios onde era expectável manter a sua influência no sistema de ensino “primário”, foram acrescentados quase todos os concelhos dos donatários (55) e, ainda, 156 concelhos de juizes ordinários, fazendo subir a rede municipal intervencionada para 325 concelhos, anunciando, com alguma antecedência, a futura reforma das ouvidorias (1790) que pressupunha, também, uma futura reorganização municipal⁵⁴.

Outra dimensão desta territorialização do espaço foi a criação de vias de comunicação que permitissem o acesso de populações aos centros administrativos, uma orientação do Estado de *Polícia*⁵⁵.

⁵³ Subtil, 2011d.

⁵⁴ Silva, 1996, 1998.

⁵⁵ Subtil, 2013; 2020. Foi o Corpo de Engenharia Militar que forneceu quadros técnicos para recolher os dados e organizar os planos, e os magistrados foram encarregues de levantar memórias, cadastros, mapas de província, comarcais, sítios e lugares (Araújo, 2017; Martins, 2017).

Em 11 de março de 1791 foi criada a Superintendência Geral das Estradas do Reino sendo nomeado, para a sua direção, o magistrado José Diogo Mascarenhas Neto⁵⁶. Era uma reforma fundamental visto que a divisão do território de nada serviria se as populações não conseguissem deslocar-se para aceder às escolas e aos centros administrativos e, no caso da economia, os bens não pudessem transitar para serem comercializados ou exportados.

Por outro lado, foi na mesma altura, no governo de José de Seabra da Silva, que se iniciou a reforma das comarcas e ouvidorias (lei de 19 de julho de 1790⁵⁷) para ajustar a organização do território aos poderes jurisdicionais da Coroa, sendo nomeado, para o efeito, juizes demarcantes (1793)⁵⁸ para, nas seis províncias do Reino, proporem novas limitações comarcais, a sua reorganização e extinção das ouvidorias dos donatários, depois de procederem ao levantamento de um conjunto apreciável de informações sobre as terras e as populações⁵⁹.

Todavia, esta reforma não teve seguimento por razões externas conjunturais que causaram uma crise na regência de D. João VI, acabando por ser herdada pelo liberalismo. Depois da revolução liberal (1820), após as primeiras eleições para deputados, a Comissão de Estatística do Congresso

⁵⁶ Araújo, 2017; Martins, 2017.

⁵⁷ Sobre a reforma ver Hespanha & Silva, 1998; e, sobretudo, Silva, 1998, 1996.

⁵⁸ Os juizes demarcantes concordaram que a legislação régia não se observava por causa dos costumes e privilégios, ignorância dos juizes ordinários e desleixo dos corregedores. Foi por causa disto que Chichorro propunha um intendente provincial de polícia e economia política para “vigiar a felicidade publica”, dependente de um secretario de estado e com autoridade sobre todos os magistrados da província. Junot, por decreto de 1808, acabou por criar o lugar de corregedor-mor, semelhante ao ministro proposto por Bacelar Chichorro.

⁵⁹ Os relatórios que se conhecem são de Columbano Ribeiro de Castro para Trás-os-Montes, José Abreu Bacelar Chichorro (Amzalak, 1994) para a província da Estremadura e Custódio José Gomes de Vilas-Boas (Cruz, 1970) para a província do Minho. Não se conhecem os relatórios para as províncias do Alentejo, Beiras e Algarve. Em 1801 José António de Sá publicava as *Instruções Geraes para se Formar o Cadastro ou Mappa Arithemtico Politico do Reino* e Manuel Travassos da Costa Araújo as *Taboas Topograficas e Estatisticas de todas as Comarcas de Portugal e das terras de cada huma em ordem alfabética. Com a povoação existente no anno de 1801*. (ver Araújo, 2017: 158). Sobre a influência francesa nas propostas de Bacelar Chichorro, ver, Manique, 2011. A obsessão pela racionalidade das *Luzes* levou, inclusive, a abraçar a linearidade geométrica para traçar o plano de reorganização, embora, quanto às extinções de concelhos não tivessem seguido o mesmo critério para preservarem a tradição e garantirem a coesão social, mas as dificuldades do final do século e as invasões francesas tornaram impossível a concretização de qualquer reforma.

(1821-1823) apresentou um projeto de organização administrativa, prevendo uma tipologia fundada em províncias, comarcas, julgados e concelhos. Mais tarde, as Cortes de 1826 nomearam duas comissões para estudar a divisão do território e outra para o código administrativo, cujas propostas (1827) ficaram congeladas devido ao golpe miguelista e à dissolução das Cortes.

Quadro IV
Reforma de Mouzinho da Silveira
Decretos n.º 23 e 24 de 16 de maio de 1832 e 28 de junho de 1833

COMARCA Subprefeito (Junta de Comarca)	CONCELHOS Provedor (vereação)	PROVÍNCIA Prefeito (Junta Geral da Província)	Capital
4	134	Beira Baixa	Castelo Branco
4	156	Beira Alta	Viseu
4	76	Trás-os-Montes	Vila Real
5	77	Estremadura	Lisboa
5	78	Alentejo	Évora
5	45	Algarve	Faro
5	75	Minho	Braga
8	155	Douro	Porto
40	796	8	

Desta vez, o modelo pressupunha a divisão em províncias, comarcas e concelhos, tendo, respetivamente, como responsáveis, administradores-gerais, subadministradores-gerais e administradores de municipalidade, os dois primeiros de nomeação régia e os últimos nomeados pelo ministro do Reino.

O debate foi recuperado nas Cortes de 1828 (18 de janeiro), sem consequências, embora tenha inspirado a reforma de Mouzinho da Silveira que, no decreto complementar do ano de 1833, previa 8 províncias, 40 comarcas e 796 concelhos e direções administrativas nomeadas pelo governo central, nomeadamente Prefeitos (Províncias), Subprefeitos (comarcas) e provedo-

res (municípios) assistidos por juntas eleitas, respetivamente, Junta Geral da Província, Junta de Comarca e Mesa da Vereação (ver Quadro IV)⁶⁰.

Quadro V
Reforma de Passos Manuel
Decreto de 8 de novembro de 1836

Distrito	Concelhos	Freguesias	Concelhos Extintos	Total
Viana	11	293	18	29
Braga	15	524	42	57
Porto	19	393	44	63
Vila Real	24	274	18	42
Bragança	17	431	29	46
Aveiro	25	173	23	48
Coimbra	32	238	48	80
Viseu	33	313	65	98
Guarda	30	398	48	78
Castelo Branco	14	152	25	36
Leiria	15	112	22	37
Lisboa	36	207	12	48
Santarém	19	135	13	32
Portalegre	17	92	23	40
Évora	14	115	14	28
Beja	17	107	16	33
Faro	13	60	4	17
Totais 17	351	4.017	464	815

A legislação de Mouzinho da Silveira seria muito contestada e rejeitada nas Cortes de 1834, sendo substituída pela reforma de Passos Manuel através do decreto de 6 de novembro de 1836 que seria completada com o Código Administrativo Português de 31 de dezembro de 1837 (ver Quadro V). A tipologia da província e da comarca foi substituída pela divisão do distrito, num total de 17 distritos, cujo responsável passou a ser o administrador do distrito (mais tarde governador civil), de nomeação do

⁶⁰ O Decreto de 16 de maio de 1832 divide o Reino em províncias, comarcas e concelhos. A província com um Prefeito, com um delegado na comarca (subprefeito) e o concelho dirigido por um provedor, todos nomeados, mas assistidos, respetivamente, por uma junta geral da província, junta de comarca e vereação municipal, ou seja, um modelo influenciado pelo sistema francês napoleónico.

governo. A demarcação dos concelhos ficou reduzida a um total de 351 municípios dirigidos por um administrador de concelho⁶¹. As freguesias mantiveram, na generalidade, a sua configuração geográfica, num total de mais de 4 mil freguesias, uma média de 12 freguesias por concelho⁶².

Conclusão

Do que foi dito podemos concluir, de uma forma geral, que o conhecimento sobre o exercício do poder no espaço político é uma ferramenta essencial para determinar e caracterizar a dominação dominante, analisar a componente da decisão administrativa, a execução de programas e enfatizar o papel desempenhado pelas elites e grupos de influência.

O Palácio da Ribeira, com a sua grandeza espacial e disponibilidade para permitir organizar núcleos de acompanhamento da decisão régia, ou mesmo incrementar rituais simbólicos para realçar e dar protagonismo à figura do monarca, foi utilizado, depois da Restauração, no tempo de D. Afonso VI e do válido conde Castelo Melhor, mas seria abandonado pelo futuro monarca D. Pedro II, irmão do rei deposto que, por várias razões, certamente algumas causadas pelo desconforto do golpe palaciano em que participou, decidiu deixar o palácio à mercê da ocupação dos seus válidos. Este abandono do Palácio da Ribeira e a apropriação deste espaço por fações que compunham o Conselho de Estado, proporcionou o jogo de intrigas e das pressões políticas, precisamente, pela facilidade de ajuntamento dos membros de cada grupo e a promoção de reuniões para vingar a obtenção de privilégios e interesses ou a partilha de posições dominantes, temporárias ou relativamente duradouras⁶³.

Foi, por isso, o momento em que a sociedade de Corte se organizou de forma inorgânica, não em redor do monarca como centro da autoridade e da produção de privilégios e hierarquias, mas numa rede compo-

61 Manique, 1989, 2018. E, mais tarde, o código administrativo de 1836 seria substituído pelo de 1842 até ao código de 1879. Sobre as divisões administrativas no liberalismo ver Lousada, 1991; Manique, 2020.

62 Para um conhecimento detalhado da divisão administrativa posterior, entre 1836 e 2013, ver Tomás & Valério, 2013.

63 Gama, 2011.

los de centralidade poderosos e conflituantes. Enquanto, como sabemos, D. Pedro II se recolheu no palácio dos Condes de Castelo Melhor e utilizava um passadiço para ir ao palácio da Ribeira, apenas para presidir ao Conselho de Estado e a algumas audiências diplomáticas. Este recolhimento, sem expressão política institucional alternativa, criou, portanto, uma sociedade de Corte desorganizada e polarizada em torno de vários núcleos de influência, o que não proporcionou uma coesão política estabilizada do ponto de vista cultural, social e organizativo.

Ao contrário, o reinado de D. João V foi completamente diferente porque o monarca voltou ao palácio da Ribeira, ampliou instalações, fez melhorias nos quartos e dependências, decorou as salas de reunião e de cerimónia das audiências, instalou apartamentos para os seus mais próximos colaboradores, como os presidentes dos tribunais, conselhos e secretários de Estado. Ao mesmo tempo, por causa da folga económica do ouro do Brasil, pôde recriar, com luxo e ostentação, alguns cerimoniais para definir lugares de representação política e, também, marcar o seu lugar, exclusivo e único, como produtor simbólico da autoridade e segregador do *ethos* e do *pathos* das elites aristocráticas.

Durante todo este reinado pudemos assistir, à maneira das Cortes estrangeiras, a um revitalizar da sociedade de corte e da importância dos cardeais, como validos eclesiásticos. Esta estabilidade cortesã e a idade avançada de alguns conselheiros que patrocinaram o golpe palaciano do seu pai, Pedro II, levaria ao definhamento do Conselho de Estado e à valorização das secretarias de Estado e, em especial, do gabinete do monarca. Este facto institucional reforçou, portanto, a centralidade da câmara régia, diminuiu o grau de conflitualidade política ao nível das elites e revitalizou a natureza sinodal dos pareceres e das consultas dos tribunais e conselhos, embora sem o poder e a importância que chegaram a usufruir num passado próximo.

Neste sentido, o palácio passou a ser povoado por muitas personalidades que viviam sob a dependência da sociedade de Corte e por muitos serviços, desde as cozinhas às limpezas e os demais que viviam nas instalações

anexas. Podemos imaginar a azafama da circulação desta quantidade de atores, desde o monarca ao simples guarda, que animavam um quotidiano intenso, cheio de representações e fazeres, a moldurar um ambiente cortesão.

Este processo de *curialização* produziu muitos efeitos, desde logo a forma como a decisão régia era tomada e concertada para caucionar e amaciar as convulsões e tensões, mas, também, o estilo com que eram concertados os litígios, com recurso a privilégios e mercês, e a inculcação de algumas práticas burocráticas⁶⁴.

Com o sismo e o incêndio de 1755, este ambiente palaciano e os seus atores desapareceram. O palácio da Ribeira e os arredores ficaram reduzidos a ruínas e, com eles, muitos outros palácios cujos aristocratas e nobres que mantinham uma interação permanente de circuitos de visitação. Os habitantes do palácio ou morreram, fugiram ou se refugiaram na província e nas quintas e o próprio monarca e a família real recolherem a uma “barraca de madeira” construída no cimo da cidade, no lugar do Alto da Ajuda.

A Real Barraca era, porém, exígua, desconfortável, com muitas fragilidades de segurança, assistida por grandes rebuliços serviçais devido a limpezas, proteção de contágios de doenças e por utilização multifuncional das salas. Com os criados a viverem em casas nos arredores da barraca, incluindo damas, guardas e oficias de acompanhamento, cozinheiros e porteiros, compreende-se como este ambiente não permitia a estabilidade nos hábitos, nos ritmos e nas rotinas que proporcionassem a continuação do cerimonial cortesão do palácio da Ribeira.

Foi esta situação que catapultou para a ação política um conjunto de ministros reformistas que dinamizaram um outro modelo de governamentalidade, assente em programas destinados à população, transformando o objeto da ação política na procura da felicidade e do bem-estar da sociedade, ou seja, na orientação do Estado de *Polícia*. A centralidade da Corte passou a ser subalternizada na Real Barraca (1756) e acentuou-se depois do

64 Para uma compreensão desta sociedade, rituais e poderes simbólicos, ver Araújo, 2001; Bebiano, 1989, 1987; Buescu, 2000; Curto 1991; e a clássica abordagem em Elias, 1987.

incêndio da mesma (1794) e da transferência para o palácio de Queluz, acabando mesmo com a fuga da família real para o Rio de Janeiro por causa das invasões francesas (1807).

No que respeita aos poderes periféricos, é reveladora da mudança política a intervenção pombalina na organização do território devido à sedimentação histórica dos ajustes de jurisdições que os donatários obtiveram e que o monarca concedeu para compensar, com mercês e privilégios, os serviços que recebeu⁶⁵. As próprias Casas dos donatários acrescentaram, ainda mais, disfunções jurisdicionais por causa de aquisições de bens alodiais e adjudicações que incorporaram nos vínculos para grandeza dos seus Estados.

Para o reformismo iluminista do Estado de *Polícia* só restavam, aparentemente, três vias: intervir na reorganização radical do território municipal, forçar o retorno das jurisdições dos donatários à Coroa ou proceder a expropriações. Mas o caminho seguido revelou prudência e uma criatividade surpreendente. No que se refere aos municípios, o pombalismo escolheu a duplicação das áreas de influência e a exautoração das existentes, como foi dito acerca da implantação da rede das escolas primárias⁶⁶. Nas terras dos donatários o modelo foi semelhante. Com esta estratégia foi possível interferir, sem alterar os limites territoriais, nas áreas de maior relevância populacional, independentemente de pertencerem à Coroa, aos donatários ou às comunidades.

Uma opção, sem dúvida, pragmática e eficiente, na medida em que dos 14% de concelhos abrangidos pelo governo da Coroa, passaram para 40% sob autoridade do Estado de *Polícia*, a que correspondeu perto de 80% da população. E o que de mais interessante revela esta intervenção política foi, sem dúvida, o argumento e a justificação de que a reforma se destinava a cumprir um programa de interesse público, ou seja, levar o maior número de população a saber ler, escrever e contar, competências mínimas para ele-

65 Sobre a economia da «graça» e os dispositivos disciplinares associados ver Hespanha, 1993b; Subtil, 2021, 2021a.

66 Subtil, 2022a.

var a capacidade de recursos humanos na alavancagem do desenvolvimento económico social⁶⁷. Esta intervenção do Estado de *Polícia* não se ficou pela intervenção nos concelhos e comarcas. Teve uma tradução mais inovadora com a criação de novas áreas de administração que fugiram aos limites tradicionais e se ajustar às missões conferidas aos novos administradores de *polícia*, como intendentes, superintendentes e inspetores, a quem foi conferida autoridade para interferirem, sem constrangimentos, nos territórios afetos às suas missões.

No reinado de D. Maria I e no governo de José de Seabra da Silva, um comprometido pombalino, assistiremos, em consequência, à tentativa das reformas das comarcas e ouvidorias (1790) que acabaram numa demonstração de conhecimentos sobre a demografia das populações, modos de viver, recursos materiais e naturais que acabaram, mais tarde, por serem usados nos trabalhos das comissões parlamentares do liberalismo e nas iniciativas legislativas de Mouzinho da Silveira (1832) e, sobretudo, de Passos Manuel (1836).

Quadro VI Divisões Administrativas, 1750-1836

Divisão	1750-1833	1833 (Mouzinho da Silveira)	1836 (Passos Manuel)
Província		Prefeito* (e Junta da Província)	-
Comarca	Corregedor*	Subprefeito* (e Junta da Comarca)	-
Distrito			Administrador Geral* (Junta de Distrito)
Concelho	Juiz Carreira*/ Popular (vereação)	Provedor* (Vereação)	Administrador (Vereação)
Central	Estado de Polícia	Estado Liberal	Estado Liberal

*Cargos nomeados pelo Poder Central

O Quadro VI resume as tipologias das divisões administrativas entre 1750 e 1836, entre o pombalismo e o setembrismo, notando-se uma permanência absoluta pela escolha da municipalidade, mas, depois, uma oscila-

⁶⁷ Ver, sobre o tema, Santos, 2014.

ção sobre a instância supramunicipal, variando entre a comarca, a província e o distrito, evidenciando, por um lado, a incapacidade do Estado de *Polícia* concretizar as reformas e, por outro lado, as hesitações do Estado Liberal para alterar a herança do Antigo Regime e reformar administrativamente o território e o Estado.

Nas vésperas do reformismo: o governo dos favoritos e da câmara régia (Portugal, 1667-1750)

Introdução

Depois do valimento numa só pessoa, o conde de Castelo Melhor foi afastado em 15 de setembro de 1667 e D. Afonso VI resignou em 23 do mês de novembro seguinte¹, D. Pedro II como regente e rei governaria com o valimento de vários favoritos, grande parte pertencente ao golpe palaciano².

Se o valimento num só se fazia no recolhimento da câmara régia, o valimento num grupo requereu a interação das várias fações no apoio ao novo monarca, um dispositivo diferente que permitisse abranger oportunidades e concertos³. Esse dispositivo foi justamente o Conselho de Estado que congregou os favoritos e destacou alguns para a proximidade ao monarca. O Conselho de Estado, ou seja, o “Conselho dos Favoritos” foi verdadeiramente o centro de poder por onde passaram as grandes decisões, mas, tam-

1 Ver, sobre a crise, Barreto, 2001: pp. 368-369.

2 Para um enquadramento político, institucional e jurídico do século XVII e sobre o Antigo-Regime, ver Hespanha, 2015, que inclui parte da obra reveladora do paradigma político do Antigo Regime; Hespanha, 1994.

3 Sobre a cultura do valimento ver, sobretudo, Tomás y Valiente, 1990; mais recentemente, também, Oliveira, 2005: pp. 217-238.

bém, as pequenas, sobretudo as consultas dos tribunais e conselhos sobre mercês e provimentos de ofícios, ou porque o monarca assim o entendia, ou porque as consultas pediam o visto do Conselho de Estado ou o Secretário de Estado as dava a conhecer aos conselheiros.

Com D. João V e o processo de corealização, aumentou o requinte da Corte graças à ostentação e ao luxo permitido pela riqueza do ouro do Brasil⁴. O Conselho de Estado perderia a proeminência política porque os líderes aristocráticos identificados com o golpe de 1667 atingiram idades avançadas, outros faleceram e a renovação das últimas nomeações, dezoito no ano de 1704, facilitou o adormecimento político deste conselho.

Neste sentido também se compreendem as orientações para melhorar o despacho dos tribunais (1713) e descongestionar a concentração burocrática no Secretário de Estado Diogo de Mendonça Corte Real que acumulou as funções da Secretaria das Mercês e da Secretaria da Assinatura. Com a sua morte e a criação de novas secretarias de Estado (1736), repartidas territorialmente (Reino, Ultramar e Relações Externas), a falta de um programa político manteve estas novas secretarias como organismos burocráticos do despacho régio⁵. O reinado de D. João V permitiu, portanto, dizer que o modelo de governo se recentrou na câmara régia dominada, doravante, por novos favoritos e validos como o cardeal da Cunha e o cardeal da Mota.

Ao lado desta cultura política, a administração da justiça manteve o rigor e a autonomia jurisdicional, tanto nos tribunais de primeira instância como nos tribunais superiores. A carreira dos magistrados letrados, desde os juizes de fora até aos desembargadores, conservou o modelo de recruta-

4 Quanto ao processo de corealização e a cultura cortesã ver Bebiano, 1989: pp. 189-190 e 269-270 e 1987; de Araújo, 2001: pp. 175-208; e Buescu, 2000. Sobre a dimensão política e sociológica ver Curto, 1991: pp. 201-265.

5 Sobre a criação das novas secretarias de estado ver *Collecção Chronológica de Leis Extravagantes, Posteriores à Nova Compilação das Ordenações do Reino*, Tomo II, pp. 458-463. O tratamento a estes secretários ficou equiparado ao de Regedor da Casa da Suplicação. Mais tarde, por Alvará de 29 de janeiro de 1739, que definiu os tratamentos em palavras e por escrito, os secretários surgem logo a seguir aos Grandes do Reino (Excelência), recebendo o o tratamento de Ilustríssimo e Excelentíssimo Senhor, antes mesmo do Regedor da Casa da Suplicação, da Relação do Porto e do tribunal do Desembargo do Paço (pp. 467-473).

mento e progressão não se verificando, portanto, nenhum isomorfismo da cultura do valimento, favoritismo ou da sociedade de Corte⁶.

Pretende-se com este texto analisar, de forma articulada, o modelo administrativo e a sociedade de Corte nos reinados de D. Pedro II e D. João V, diferentes da fase do reformismo ilustrado pombalino e mariano-joanino da segunda metade do século XVIII.

Seguiremos a principal historiografia⁷ do período que se fundamenta muito nas fontes narrativas da época, os trabalhos académicos recentes⁸, textos legislativos e os tratados diplomáticos⁹.

Se muita da legislação se refere à distribuição de mercês, resposta a petições, temas municipais, de misericórdias, irmandades e outras associações de beneficência¹⁰, os tratados diplomáticos contemplam tratados e escrituras diplomáticas (tratados de amizade, tratados de comércio, assinaturas de termos de paz e alinhamentos na guerra, embaixadas e casamentos) que constituíam o cerne da política externa e da afirmação da Coroa e mobilizaram muitos recursos e favoritos em quem o monarca depositava confiança.

A rara documentação arquivística e de registos administrativos tem justificação no terramoto de 1755, sobretudo no incêndio que se lhe seguiu. A que se salvou e conservou, em grande parte da Chancelaria da Corte, estava depositada na Torre do Tombo sediada no alto do Castelo de S. Jorge¹¹.

6 Ver síntese em Camarinhas, 2010. Sobre os desembargadores, do mesmo autor, Camarinhas, 2010a: pp. 13-38.

7 Nas obras a seguir referidas há uma exaustiva relação de fontes e bibliografia para o período entre a Restauração e o final do reinado de D. João V: Monteiro, 2003: pp. 1-15, 2001: pp. 961-987; Silva, 2006; Cardim, 2002: pp. 13-57; Lourenço, 2009, 2001: pp. 17-89 e Xavier, 2008.

8 Alguns exemplos, começando pelo trabalho sobre o Conselho de Estado com o propósito de abarcar a globalidade da atuação deste órgão de influência e decisão, ver Gama (2011); ou o mais sério investimento na inventariação dos espaços palacianos do Paço da Ribeira, ver Martinho (2009); ou as oportunas biografias alargadas de atores políticos de indiscutível poder, ver Neto (2018); e, ainda, o trabalho de Costa (2008), em que se abordam fórmulas de procedimento administrativo, relações pessoais e em rede.

9 Ver relação da legislação e tratados no final do texto.

10 Sobre a economia da graça e das mercês ver Hespanha, 1993b; Olival, 2001, 2008; Subtil, 2021a.

11 Entre as descrições da catástrofe, a recente descoberta de um manuscrito, centrado nos relatos e na descrição da tragédia, dá-nos uma imagem da destruição dos espaços políticos e das instituições administrativas. Ver *Portugal Aflito e Conturbado pelo terramoto de 1755*, coordenação do projeto de Inês Viegas e Sara Loureiro, coordenação científica de José Subtil (investigadores Sara Loureiro, Adelaide Brochado, Cecília Cameiro), Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, 2005, 520 pp.

Uma justiça autopoietica

Num período tão longo marcado pelo domínio do poder dos validos e favoritos na câmara régia ou no Conselho de Estado, dividido num primeiro momento de grande conflitualidade (D. Pedro II) e, num segundo (D. João V), pelo processo de corealização¹², ganha particular interesse saber o que terá ocorrido no funcionamento dos tribunais de justiça¹³ para saber, em particular: a) como é que a ‘economia moral’ cortesã se terá inculcado no corpo da magistratura; b) como é que o mecanismo de exaltação monárquica terá dominado o modelo de organização dos tribunais; c) como é que, tanto magistrados como tribunais, cultivaram ou não o artificialismo, a conveniência, a oportunidade e terão, ou não, mantido um sistema de administração regulado, rigoroso e adaptado à equidade¹⁴.

Ao contrário do domínio do Conselho de Estado sobre o sistema polissinodal (Conselho Ultramarino, Conselho da Fazenda, Mesa da Consciência e Ordens, Junta dos Três Estados, Conselho da Guerra), não há evidências de instrumentalização dos tribunais de justiça, desde os tribunais de primeira instância até às Relações, passando, portanto, pelos juizes de fora, corregedores e desembargadores. A exceção vai para o tribunal do Desembargo do Paço por ser, justamente, um tribunal de graça e não de justiça, permeável aos ‘favores’, ao pagamento de serviços e retribuição de fidelidades. Todavia, a manutenção dos princípios, valores e regras, bem patentes nos argumentos das consultas, foi um entrave à politização do tribunal, apesar de ter sido presidido por titulares.

Uma das marcas processuais mais visíveis na legislação foi, praticamente, a ausência à referência das consultas e processos judiciais e a não intromissão na vida regimental dos tribunais, tirando uma ou outra medida de carácter administrativo. A regulação da justiça manteve, por conseguinte, o seu carácter autopoietico¹⁵.

¹² Sobre esta cultura ver nota *supra* n.º 5.

¹³ Ver, por todos, Hespanha, 1992; 2015.

¹⁴ O futuro regime ministerial seguirá muito o modelo de justiça, em especial a natureza abstrata das regras e procedimentos. Ver, para Espanha, os trabalhos de López-Córdon, 2000. No mesmo sentido, para Portugal, Subtil, 2008b.

¹⁵ Apesar dos conflitos jurisdicionais tradicionais e da disputa de competência com o Conselho Ultramarino, em especial depois da regência de D. Pedro II (1668). Ver, para os anos em

Uma das medidas administrativas mais emblemáticas porque valorizou a justiça no plano financeiro (26 de junho de 1696), foi o alvará de aumento das alçadas dos tribunais da Relação (Porto e Lisboa) para se “evitarem as demandas, que inquietão a República, perturbão os Tribunaes e causão odios e dissensões entre os Vassallos”. Com esta decisão admitia-se que “haveria menos revistas e muito menos agravos ordinarios e appellações”. Na Casa da Suplicação, as revistas de bens de raiz passaram de 100 mil reis para 350 mil e 400 mil réis para bens moveis enquanto na Relação do Porto passaram, respetivamente, de 80 e 100 mil réis para 250 e 300. Os corregedores passaram de oito e dez mil para 20 e 16 mil reis e os juizes de fora de quatro e cinco mil para oito mil, dez mil e três mil¹⁶.

Uma outra, mais processual, foi tomada no início do reinado de D. João V,¹⁷ por ordem do Desembargo do Paço (12 de maio de 1707), quando os tribunais foram proibidos de entregar as consultas às partes para não se saber a forma como se votou nem a opinião dos ministros, o que estava a ser feito pelas secretarias dos tribunais, contra o “decoro e recato, com que se devem tratar os negócios; resultando também daqui o perigo de se romper o segredo, conveniente a meu serviço”. E, ao mesmo tempo, foram dadas instruções para as consultas serem entregues, conforme a matéria, ao Secretário de Estado ou ao Secretário das Mercês e, nas suas ausências, aos oficiais maiores destas secretarias. Mas o mais sério investimento na burocracia dos tribunais ocorreu em 24 de julho de 1713 relacionado com as formalidades no despacho dos negócios e expediente que obrigava a consultas régias.

A primeira medida foi a proibição para os secretários de estado lançarem remissões ordinárias para que as petições se consultassem num tribunal. Ao contrário, eram dadas instruções para que o Secretário de Estado e o Secretario das Mercês e Expediente elaborassem uma lista assinada por ambos para as petições serem deferidas conforme a justiça e não por consulta.

causa, Ribeiro, 1807: pp. 123-332.

16 *Collecção Chronológica de Leis Extravagante*, p. 304.

17 *Idem*, p. 276.

Esta medida teve um grande alcance nas competências regimentais dos tribunais que passaram a decidir sobre muitas mais petições, ganhando autonomia e capacidade política. Os negócios do expediente dos tribunais deixaram, assim, de “subir” para consulta e passaram a ser resolvidos por provisões assinadas por dois ministros do tribunal, com exceção das matérias de graça: mercês, comendas, alcaldarias, jurisdições, privilégios, ofícios de justiça ou fazenda, senhorios de terra, cartas de julgadores, patentes militares, capelas, emprazamentos de bens concelhios e provimento de benefícios. Outros negócios do expediente dos tribunais, listados no alvará, passaram a ser despachados por três ministros, com a ressalva de que podiam pedir consulta se não concordassem com a orientação maioritária dos votos¹⁸.

No ano de 1723 (31 de agosto) é abordada a carreira da magistratura através de um despacho régio em que se obriga os estudantes legistas a cumprirem um ano de prática forense nos auditórios da Corte ou da cidade do Porto ou na correição da comarca de naturalidade, e os estudantes canoístas ficavam obrigados a dois anos, antes de serem admitidos a «ler» (fazer exame) no Desembargo do Paço. Ou seja, impõe-se um tirocínio obrigatório e abre-se uma disputa de creditação de competências entre a Universidade de Coimbra, que certifica as formaturas, e o Tribunal do Desembargo do Paço, que passa a certificar as certidões de estágio e a autorizar o acesso aos concursos através dos exames de leitura. Este reforço do poder do tribunal para gerir a carreira é acentuado com a exigência de que só poderão concorrer aos lugares de letras os licenciados que tenham «lido bem ou muito bem» por todos os vogais desembargadores do Paço, ou por maioria dos membros do júri¹⁹. E, no ano seguinte, são regulados os exames vagos (25 de janeiro de 1724) para promoção dos ministros da Casa da Suplicação de forma a dar maior dignidade aos mesmos, implicando todos os desembargadores, a menos que houvesse um impedimento legítimo e justo.

18 *Ibidem*, pp. 379-384.

19 *Ibidem*, p. 310.

Os lugares dos tribunais superiores da Casa da Relação do Porto, do tribunal da Casa da Suplicação e os juízes de primeira instância mantiveram as prerrogativas de auto-regulação e o tribunal do Desembargo do Paço ganhava, como acabamos de ver, capacidade de intervenção nas carreiras da magistratura que nunca mais deixará de exercer até ao final do Antigo Regime. Sublinhe-se que este comportamento independente dos magistrados, a prevalência do domínio de uma administração da justiça baseada em regras, no rigor *iuris* e na atenção dada à equidade constituíram o futuro ambiente político de recrutamento das elites reformistas josefinas e mariano-joanino (1750-1807).

Contudo, o ofício de chanceler-mor esteve sujeito a nomeação régia, fazendo parte do Conselho de Estado e partilhando, portanto, das grandes decisões além de ser encarregue do registo da legislação, distribuição e comunicação política. Foi, sem dúvida, um lugar político. Entre os seus titulares há a destacar os desembargadores do Paço João de Roxas e Azevedo²⁰, Manuel Lopes de Oliveira²¹, João Galvão de Lacerda (1711)²², José Vaz de Carvalho (1749)²³ e o desembargador Roque Monteiro Paim²⁴, que não che-

20 João de Roxas de Azevedo, natural de Madrid, desembargador extravagante da Relação do Porto (1653), da Casa da Suplicação (1663), desembargador do tribunal do Desembargo do Paço (1669), do Conselho de Estado e chanceler-mor do Reino, fidalgo-cavaleiro (1677), foi secretário da embaixada de França, esteve presente no auto de levantamento e juramento de D. Pedro II (9 de junho de 1668).

21 Manuel Lopes de Oliveira, doutor, desembargador da Relação do Porto (1675), agravista da Casa da Suplicação (1679), deputado do Conselho da Fazenda (1689), desembargador do tribunal do Desembargo do Paço (1695), procurador da Coroa (1698) e chanceler-mor (1707), fidalgo (1689).

22 João Galvão de Lacerda, natural de Lisboa, desembargador extravagante da Relação do Porto (1679), desembargador extravagante da Casa da Suplicação (1681), juiz dos Feitos da Coroa (1691), desembargador do tribunal do Desembargo do Paço (1700), conselheiro do Conselho de Estado (1700), chanceler-mor (1711), deputado do Conselho Ultramarino (1724), alvará de fidalgo (1700). O pai foi desembargador agravista, doutor, o avô paterno foi desembargador, e o materno Chanceler da Relação do Porto.

23 José Vaz de Carvalho (1749) natural do Fundão, desembargador extravagante da Relação do Porto (1709), desembargador extravagante da Casa da Suplicação (1712), procurador da fazenda no Conselho Ultramarino (1716), agravista (1725), desembargador do tribunal do Desembargo do Paço (1738), conselheiro e Chanceler da Casa da Suplicação (1749). O pai foi desembargador.

24 Roque Monteiro Paim (1643-1706), doutor, desembargador da Relação do Porto, desembargador da Casa da Suplicação ((1666), foi deputado do Conselho da Fazenda, ouvidor da Casa de Bragança. O pai foi desembargador do Paço. Ver, Costa, 2002.

gou a ser chanceler-mor, mas desempenhou importantes funções políticas na Corte²⁵. Por fim é de referir o caso do governo da cidade de Lisboa com partilha de responsabilidades entre magistrados e titulares. Pelo Alvará de 5 de novembro de 1671 (novo Regimento do Senado da Câmara de Lisboa) podemos ver, na sua composição, Garcia de Melo, Monteiro-mor do Reino, Marques de Távora, conselho, Rodrigo de Menezes, Estribeiro-mor, conselho, Doutor Mateus Mouzinho, agravista, procurador da Coroa, Manuel Rodrigues Leitão, agravista. Presidia um vereador fidalgo quatro meses por ano, em regime de rotatividade, e os três assumiam os pelouros da Limpeza, Carnes e Saúde, enquanto os letrados a Almotaçaria, Terreiro e Obras. O Senado podia, ainda, nomear homens do Povo para o cuidado das ruas e bairros²⁶.

O mais decisivo para a auto regulação da justiça aconteceu, porém, nos municípios, quer para os que eram governados por juízes de fora como por juízes ordinários, ou nas comarcas e provedorias com corregedores e provedores.

A tentativa de aplicar à periferia o que releva da vida de Corte em Lisboa como cabeça do Reino, foi uma das marcas recentes da historiografia, glosando, sobretudo, temas relacionados com a centralização política e o chamado absolutismo. O certo é que, a partir da obra de António Manuel Hespanha, se descobriu um paradigma de autonomias jurisdicionais (comunidades, donatários eclesiásticos e senhoriais) que condicionou e limitou o exercício de dominação do poder central²⁷.

A miniaturização dos poderes à periferia baseou-se na tradição, na legitimidade das pequenas comunidades, na autonomia de juízes e estruturas organizativas dos tribunais de primeira instância e, nas terras dos donatários, na capacidade jurisdicional dos ouvidores (honras e coutos).

25 Os dados que, ao longo do texto, se referem aos desembargadores são retirados de Subtil, 2010.

26 Campos, 1785: pp. 140-154.

27 Sobre o tema, referem-se três obras estruturantes de Hespanha, 1988, 1994, 1989, 1995, 2015.

A formulação genérica das *Ordenações* e dos fundamentos do *iur commune*, o procedimento dos processos judiciais, os recursos de apelo e agravo correram ao longo deste período sem interferência política.

Por outro lado, na justiça honorária, um conjunto muito grande de oficiais locais, desde vereadores a escrivães e escrivães, meirinhos, almotacés, porteiros, tabeliães, procuradores, alcaides e juizes ordinários, num total de cerca de 90% dos ofícios, os seus rendimentos não dependiam da Coroa.

Comparando a abrangência jurisdicional dos cerca de 850 concelhos, a Coroa manteve uma cobertura perto de 30%, sensivelmente a mesma do século XVI, isto é, não houve progressão da justiça régia. A média de nomeações anuais de juizes de fora no reinado de D. Pedro II foi de 13.9, de oito para corregedores e 9.5 para provedores quando, no anterior reinado de D. João IV, as nomeações foram superiores: 15.3 para juizes de fora, 9 para corregedores e 10.8 para provedores. Se compararmos com D. João V notamos uma subida para 16.5 no que se refere aos juizes de fora, 8.6 para os corregedores e 13.4 para os provedores. Todavia, estes números mantêm um nível de estabilidade bastante grande no que se refere ao crescimento do oficialato régio à periferia, não se verificando, portanto, nenhum fenómeno de massificação das elites letradas que possa evidenciar uma mudança no sistema que era jurisdicionalmente plural, autónoma e auto-regulado²⁸.

Secretários e secretarias

Se podemos tomar os secretários como politicamente proeminentes devido à putativa capacidade para dominarem os circuitos burocráticos, incluindo as consultas dos tribunais, retardando umas, esquecendo ou abreviando outras, soprando de boca ao despacho, também é certo que para o período que tratamos, os secretários não foram nem atores singulares, nem tiveram a seu cargo um programa político para cumprir ou executar de forma autónoma e responsável²⁹.

²⁸ Ver Subtil, 1999a.

²⁹ Ver, sobretudo, Escudero, 1976. Síntese da evolução orgânica das secretarias e bibliografia

Desde a regência de D. Pedro II até ao final do reinado de D. João V (1668-1750), que os secretários apreciavam os expedientes na companhia dos favoritos do rei que variaram conforme as escolhas decorrentes do desfecho das lutas para influenciar os despachos régios, ora dominado pela nobreza ou por figuras cimeiras da igreja. Se durante o reinado de D. Pedro II o domínio do campo do poder dominante, identificado no Conselho de Estado, pertenceu aos Grandes do Reino, no reinado de D. João V pertenceu, sobretudo, a figuras de relevo da Igreja, o cardeal da Cunha, o cardeal da Mota, Pedro da Mota e Silva, irmão do cardeal da Mota, Frei Gaspar da Encarnação, Alexandre de Gusmão e João Baptista Carbone, «padre Carbone»³⁰.

Outra característica que distingue os dois reinados quanto aos perfis dos secretários reside no facto de que a grande maioria dos secretários de D. Pedro II terem sido desembargadores, alguns com uma carreira judiciária completa e desempenharam o cargo de chanceler-mor antes de serem nomeados o que nos permite ligar as duas funções de forma muito estreita. Não foi assim no reinado de D. João V em que só um secretário foi magistrado, Diogo de Mendonça Corte Real que faleceria no ano de 1736. Mas ambos os reinados evidenciam duas facetas comuns que os separam da lógica do reformismo.

Uma foi o favoritismo do monarca e das facções dominantes na escolha dos secretários que foram, deste modo, também ministros privados e validos do monarca e da facção aristocrática dominante, ou seja, a ligação entre o Conselho de Estado³¹, o Rei e os oficiais da Corte foi sempre muito intermediada e vigiada.

Outra foi a natureza eminentemente burocrática das secretarias que nunca se assumiram como polos de governo político como acontecerá no

recente em Subtil, 2011: pp. 53-69, onde se discute a imagem política e ministerial de Pombal, uma interpretação contrária ao valimento defendida por Monteiro, 2006. Sobre a polémica ver, ainda, Subtil, 2007: pp. 51-55. E, também, de Serrão, 1989: pp. 11-21. Ver, ainda, Subtil, 2007.

³⁰ Ver, sobre estes favoritos, Neto, 2018.

³¹ Sobretudo quando foi dominante e composto pelos nobres que estiveram ao lado da regência de D. Luísa de Gusmão e da tomada do poder por D. Pedro II (1667). Ver Gama, 2011; Freitas, 2018.

período reformista da segunda metade do século XVIII. Este lado «papeleiro» e arquivístico das secretarias está muito interligado com o valor probatório da grande maioria dos despachos régios dedicados a mercês, títulos, comendas, provimentos de ofícios, pagamento de serviços à Coroa, tratados, escrituras e outras prebendas de graça, ou seja, um conjunto de matérias que de política reformista tinham muito pouco³².

Vejam, porém, o núcleo das secretarias de estado da administração da Coroa.

Até à reforma das secretarias de estado do ano de 1736, podemos distinguir três secretarias, a Secretaria de Estado, a Secretaria das Mercês e Expediente e a Secretaria da Assinatura³³. A história política destas secretarias, uma de estado e duas administrativas foi de grande tensão a ponto de algumas se sobreporem a outras, capturarem competências e até desaparecerem submergidas pela acumulação de funções de um ou de outro secretário mais influente. Por isso é impossível fazer uma história para cada uma de forma independente, tantas foram as oscilações que se verificaram ao longo da regência e reinado de D. Pedro II e nos primeiros anos do reinado de D. João V³⁴.

O secretário de estado, único, era realmente o secretário do Conselho de Estado que fazia a ligação com o monarca, agendava as reuniões e preparava os pareceres para o rei despachar ou pedir novas consultas. Outros dois secretários, que não eram de estado, faziam o apoio à decisão, ao expediente e à organização dos documentos assinados pelo monarca que deviam ser registados na Chancelaria Régia e depositados na Torre do Tombo. Um destes secretários, o das Mercês e Expediente, tinha como tarefa registar as mercês e requerer o pagamento dos Novos Direitos sobre os pedidos de pagamento de serviços e requerimentos de graça que implicavam inquirições e confirmações. A outra secretaria, a da Assinatura, preparava o despacho régio e

³² Ver nota *supra* n.º 11.

³³ Foi D. João IV, entre 1642-45, que criou as secretarias (Alvará de 29 de novembro de 1643), ficando uma Secretaria de Estado e outra Secretaria das Mercês e Expediente.

³⁴ Sobre esta permanente instabilidade e jogos de poder entre os vários secretários, ver Costa, 2008.

organizava o repositório da memória do reinado, por isso, o seu titular era, também, Cronista do Reino e guarda-mor da Torre do Tombo.

Estamos, portanto, diante de três secretarias que aparentemente se distinguiam funcionalmente pelo agrupamento temático das matérias em apreço, tendo a Secretaria de Estado, a seu cargo, a comunicação política. Por vezes, devido a problemas de expediente, este secretário acumulou com o serviço das mercês e da assinatura, mas, também, o Secretário das Mercês acumulou com a tramitação da Secretaria da Assinatura que, verdadeiramente nunca se justificou, conhecendo-se, apenas, um secretário. E aconteceu, também, que um dos secretários, por protagonismo político, exercerá, em acumulação, a função de Secretário de Estado.

Na regência de D. Pedro II há a destacar o Secretário de Estado Pedro Vieira da Silva que esteve ligado à conjura de 1667 ao lado de um numeroso grupo de titulares³⁵. Como opositor ao valimento do conde de Castelo Melhor³⁶, perderia a Secretaria de Estado para o Secretário das Mercês e do Expediente, Gaspar de Faria Severim (1653), voltando ao cargo depois do golpe palaciano de 1667.

António de Sousa de Macedo³⁷ foi nomeado Secretário de Estado (1662) no tempo do valimento do conde de Castelo Melhor. Pela sua formação jurídica e diplomática, conseguiu manter um certo equilíbrio na disputa dos poderes aristocráticos. Seguiram-se dois secretários de estado de grande valia e atividade política, ambos desembargadores.

O primeiro, Mendo de Foyos Pereira³⁸ que ocupou o cargo por carta régia de 20 de agosto de 1686 e esteve muito envolvido na frente diplomática para creditar a dinastia brigantina e, por isso, subscreveu vários tratados

35 Pedro Vieira da Silva nasceu em 1596, foi desembargador da Relação do Porto (1627), da Casa da Suplicação (1635), deputado do Conselho da Fazenda (1641) e secretário de Estado (1645). Esteve presente nos autos de juramento de D. Afonso VI (15 de novembro de 1656) e de D. Pedro II (9 de junho de 1668).

36 Sobre este válido ver Cardim, 2002: pp. 257-267.

37 Nascido em 1606, fez a leitura de bacharel no ano de 1630, obteve depois o doutoramento, sendo provido no lugar de desembargador da Relação do Porto (1641), da Casa da Suplicação (1642), exerceu o cargo de secretário das embaixadas de França e Inglaterra, foi deputado do Conselho da Fazenda (1650) e nomeado Secretário de Estado no ano de 1662. Faleceu em 1682 e foi substituído, por pouco tempo, por um bispo, D. Manuel Pereira de Almeida.

38 Nasceu em 1643 e faleceu em 1708. Fez um longo tirocínio como magistrado: juiz dos órfãos e do civil de Lisboa (1639?), Corregedor de Tomar (1641), Provedor de Setúbal (1645), corregedor de Évora (1652), corregedor do civil da Relação do Porto (1660), desembargador da Casa da Suplicação (1679).

entre os quais, já no final da vida, o tratado entre D. Pedro II e Filipe VI (18 de junho 1701)³⁹.

O segundo, Roque de Monteiro Paym⁴⁰ que se notabilizou, desde os anos de 1697-98, na montagem da rede de relações diplomáticas com Londres, Paris, Haia, Madrid, Roma, Turim e Santa Sé, sendo, também, subscritor de vários tratados, os mais relevantes com Luís XIV (16 de maio de 1703) e com o da liga defensiva com os Países Baixos e a Grã Bretanha (7 de agosto de 1705)⁴¹. Terá servido as três secretarias até ao fim da vida (1706).

Os dois últimos secretários de estado de D. Pedro II, com notoriedade política, foram D. António Pereira da Silva, entre 1703 e 1705, bispo de Elvas e, novamente, um desembargador, Tomas de Almeida⁴², nomeado Secretário de Estado (1705) quando estava a desempenhar o cargo de secretário das Mercês (1704) na altura em que Diogo de Mendonça Corte Real acompanhou o rei na campanha da guerra da Sucessão de Espanha.

Quanto aos secretários, o destaque político vai para três ministros, todos desembargadores. José de Faria⁴³, o único Secretário da Assinatura que acumulou com o cargo de Cronista do Reino e guarda-mor da Torre do Tombo (1695) foi conselheiro do Conselho de Estado (1703). Pedro Sanches de Farinha⁴⁴, um fiel servidor de D. Pedro II, membro do Conselho de Estado na conjura de 1667, foi o secretário das Mercês com o mandato mais longo (1667-1693) e o primeiro secretário das Mercês e Expediente no reinado de D. João V. E Bartolomeu de Sousa Mexia (nomeado em 1707), professor dos infantes D. Miguel e D. José, filhos de D. Pedro II, assistiu aos autos de juramento de D. João V e faleceria em 1720⁴⁵.

39 *Collecção dos Tratados, Convenções, Contratos...* 1865: p 127.

40 Ver nota *supra* n.º 25.

41 *Collecção dos Tratados, Convenções, Contratos e Actos Públicos...*, pp. 211 e ss.

42 Nasceu em 1670, leu no Desembargo do Paço em 1695 e faleceu no ano de 1754. Foi desembargador da Relação do Porto (1695), da Casa da Suplicação (1698), deputado da Mesa da Consciência e Ordens (1704), chanceler-mor (1704), e conselheiro do Conselho de Estado (1738?), bispo de Lamego, do Porto, Patriarca de Lisboa e Cardeal.

43 Foi juiz do civil de Lisboa (1671), procurador das ordens militares (1677), deputado do Conselho da Fazenda (1695) e chanceler-mor.

44 Desembargador da Relação do Porto, da Casa da Suplicação (1641) e deputado da Mesa da Consciência e Ordens (1715).

45 Cumpriu uma longa carreira na magistratura como juiz de fora de Vila Franca de Xira, corregedor das Ilhas (1690), ouvidor da Casa do Infantado e da Casa de Bragança (1699), desembargador da Relação do Porto (1690), da Casa da Suplicação (1694), deputado do Conselho da Fazenda (1704).

No reinado de D. João V o definimento do Conselho de Estado e a reutilização e valorização do espaço palaciano do Paço da Ribeira foram estruturantes das práticas de uma sociedade de Corte onde o acesso à câmara do rei, a distribuição dos lugares no palácio, o cerimonial e a etiqueta hierarquizaram os Grandes que se empenharam neste jogo palaciano.

Este sistema de influências presenciais explica o desejo por viver na Corte, junto de quem tem poder para dar «graças» ou provocar «desgraças», se possível o mais próximo do monarca. Este modelo favoreceu, portanto, o desenvolvimento do paradigma de uma administração doméstica, tanto nas suas formas orgânicas, como processuais e de legitimação política.

Assiste-se, contudo, a um esforço para reorganizar o despacho e os circuitos de administração e há uma enorme mudança no círculo mais próximo do monarca e na consagração dos secretários de estado. Embora alguns grandes titulares não tenham perdido o lugar de favoritos do rei, o facto é que surgem, com grande influência política, altas figuras da igreja, já referidas no texto, e os secretários de estado deixaram de ser recrutados no seio dos magistrados, com exceção de Diogo de Mendonça Corte Real que, depois da sua morte, obrigaria, como foi dito, a uma reorganização das secretarias de estado (1736)⁴⁶.

As três secretarias criadas passaram, doravante, a ser designadas de «Estado», ou seja, com competências semelhantes à anterior secretaria de estado. Quer isto dizer que os três novos secretários passaram a gozar do privilégio de despacharem diretamente com o rei e não apenas servirem de secretários. E foram definidas três áreas de abrangência para cada uma: o Reino, entendido como o território do continente, o ultramar, abrangendo as colónias, e o internacional, abrangendo as relações com as nações que tinham ou podiam vir a ter relações diplomáticas com Portugal. Contudo, o sistema administrativo não se afastaria dos comportamentos e hábitos adquiridos uma vez que não se conhecem atividades de relevo destes secretários que desempenhariam os cargos até ao final das suas vidas.

⁴⁶ Ver nota *supra* n.º 6.

A Secretária de Estado dos Negócios do Reino consubstanciou em si as funções anteriormente desempenhadas pela Secretaria de Estado, Secretaria das Mercês e Expediente e a Secretaria da Assinatura. Equivale isto a dizer que a reforma comprimiu as três secretarias existentes numa só, evitando os problemas de repetição de circuitos e controlo burocrático, e criou duas novas secretarias de estado: a dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos (conquistas) devido ao crescente fluxo de problemas de governo das colónias, especialmente do Brasil, e a dos Negócios Estrangeiros e da Guerra para tratar dos assuntos das relações externas que estavam a exigir mais empenho diplomático devido ao ambiente bélico entre as principais potências europeias com que Portugal se relacionava⁴⁷.

Aliás, este sentido organizativo já tinha sido dado muito antes quando Diogo de Mendonça Corte Real acumulou o serviço das três secretarias. O melhor retrato desta situação é-nos dado na escritura de sponsais de D. Maria Bárbara, infanta de Portugal, e D. Fernando, príncipe das Astúrias (10 de janeiro de 1728) em que Diogo de Mendonça Corte Real, ao chamar os noivos e padrinhos para a cerimónia se reconhece, a si próprio, como Secretário de Estado, das Mercês, Expediente, e Assinatura, e Notário do Reino, sendo acompanhado pelo cardeal da Cunha, pelo cardeal da Mota, conde de Assumar, marquês de Marialva, Duque do Cadaval, marquês de Fronteira, conde de Pombeiro, marquês de Alegrete e marquês de Angeja.

Nesta escritura está, por conseguinte, representado o grupo dos Grandes, favoritos de D. João V, e os seus validos: Diogo de Mendonça Corte Real, o único magistrado que influenciou o núcleo político até à sua morte⁴⁸;

47 Os secretários de Estado que foram “nomeados” (1736): Pedro da Mota e Silva, irmão do cardeal da Mota (Secretário de Estado do Reino até 1756), António Guedes Pereira (Secretário de Estado da Marinha e Ultramar) e Marco António de Azevedo Coutinho (Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra até à sua morte em 1750).

48 Diogo de Mendonça Corte Real nasceu no ano de 1658. Foi corregedor e provedor com beca da comarca do Porto, deputado do Conselho da Fazenda (1720) e faleceu em 9 de maio de 1736. Secretário das Mercês e Expediente (carta de 4 de março de 1705), Secretário de Estado (carta de 27 de abril de 1707), alvará de foro de fidalgo (6 de dezembro de 1704). Fez, também, a transição entre os dois reinados uma vez que tinha sido nomeado Secretário das Mercês e Expediente no ano de 1705 antes da nomeação como Secretário de Estado (1707). No reinado de D. Pedro II foi enviado extraordinário na Holanda, e depois em Madrid, onde viveu alguns anos e participou no Tratado de paz entre D. João V e Luís XIV, assinado em Utrecht (11 de abril 1713) e o tratado de paz com Filipe V. (6 de fevereiro de 1713). O seu filho, com o mesmo

os dois cardeais, o primeiro, feito cardeal em 1712, D. Nuno da Cunha de Ataíde (1664-1750), «cardeal da cunha»⁴⁹ e o segundo, feito cardeal em 1727, João da Mota e Silva, cardeal da Mota (1685-1747) que, não sendo nomeado Secretário de Estado, foi o verdadeiro substituto de Diogo de Mendonça Corte Real e, pelo menos, desde 1722, como cónego da Patriarcal já era favorito do cardeal da Cunha, do velho duque de Cadaval e do emergente marquês de Abrantes.

De acordo com o conde de Povolide (1714),

“O Cardeal da Cunha, Primeiro Ministro e valido, e do Despacho e do Conselho de Estado onde tem o primeiro lugar, é inquisidor geral e capelão-mor e assiste sempre a El-Rei Nosso Senhor. O Duque de Cadaval velho tem também poder e valimento, é o mais antigo Conselheiro de Estado e do Despacho, e Presidente do Desembargo do Paço e governa as armas nesta Corte de Lisboa, e província de Estremadura. O Marquês de Gouveia, mordomo-mor, tem também valimento com El-Rei Nosso Senhor, e D. Diogo de Mendonça Corte Real, Secretário de Estado, e Bertolameu de Souza Mexia, Secretário das Mercês”.

E no ano de 1722 dá-nos uma imagem do concerto das decisões entre o secretário de estado e os restantes validos de D. João V: “[Ao] Cardeal da Cunha e ao Duque de Cadaval velho, e ao Patriarca, leva o Secretário de Estado papéis e propostas, e ordinariamente se ajuntão em casa do dito Cardeal, e vai também o Marquês de Abrantes, e algumas pessoas, quando se chamão, e vai o Cónego Patriarcal João da Mota”. Confirmando o desaparecimento do Conselho de Estado e a formação do grupo restrito dos favoritos de D. João V diz-nos que (1725) “Os conselheiros de Estado são, o Cardeal da

nome, seria nomeado Secretário de Estado da Repartição dos Negócios Ultramarinos em 3 de agosto de 1750, acabando por ser demitido e expulso do Reino para o a Praça de Mazagão no ano de 1758.

⁴⁹ Estudou Cânones e fez o exigente exame privado na Universidade de Coimbra, foi inquisidor-mor (1700), capelão-mor (1705) e um favorito do rei, engrandecendo a capela real. Esteve presente ao longo de todo o reinado e foi um valido do monarca. Sobre o percurso político do cardeal, ver Jácome, 2020: pp. 262-289

Cunha, o Patriarca, os Duques de Cadaval, os Marquesses de Angeja, Alegrete velho, Fronteira, e os Condes de S. Vicente velho, Aveiras velho, Asumar velho, mas é muito tempo que não há Conselho de Estado, porém há Juntas, a que são chamados alguns deles”⁵⁰.

Os favoritos e o espaço cortesão

Como já assinalamos, a dinastia de Bragança teve que premiar e agradecer os seus apoios, produzindo uma nova rede de casas senhoriais cujos titulares acumularam com a presidência dos conselhos e tribunais da administração da Coroa e se agruparam no Conselho de Estado para concertarem posições, vontades ou controlar as posições contrárias⁵¹. Por isso, o Conselho de Estado foi o mais importante *fórum* de debate e de tomada de decisões pelo que D. Pedro II ao ouvir o Conselho de Estado ouvia os grandes do Reino que presidiam, também, ao Desembargo do Paço, à Mesa da Consciência e Ordens, ao Conselho da Fazenda, ao Conselho da Guerra, à Junta dos Três Estados, ao Conselho Ultramarino e eram Chanceleres ou Procuradores da Coroa, isto é, dominavam o sistema da administração central da Coroa, muito embora, como foi dito, o não tenham conseguido no sistema judicial.

Como todas as consultas dos tribunais e conselhos que subiam ao monarca eram do conhecimento do Conselho de Estado e podiam, ou não, ser apreciadas antes da decisão régia, é importante notar que o mesmo se passava durante as reuniões em Cortes (1667-68; 1673-74; 1679-80; 1697-98)⁵². O procedimento era semelhante, o Secretário de Estado dirigia-se ao ramo da nobreza ou do clero, conforme o local em que estavam reunidos, e colocava à consideração do colégio as consultas para despacho régio depois

50 Ver Ferreira, 1990: pp. 270, 350, 425 e 429.

51 Durante a dinastia dos Austria (1581-1640) foram criadas 41 casas titulares e suprimidas 4, totalizando 56. Entre 1641 e 1670, na sequência da Restauração, foram criadas 18 casas e suprimidas 24 e contavam-se 50 no total. Entre 1671-1700, já depois da deposição de D. Afonso VI, foram criadas oito, suprimidas sete, contando-se 51. Durante as primeiras décadas do século XVIII, 1701 a 1760 seriam criadas 12 casas e suprimidas 15, existindo 48 em 1760, ver Monteiro, 2003: p. 4.

52 Silva, 1856: pp. 280-382.

de fazer um resumo das mesmas. Na ausência das Cortes, o Conselho de Estado desempenhava, portanto, o mesmo papel, podendo dizer-se que o Conselho de Estado governou em assembleia, exatamente em oposição clara ao governo por valimento.

Com o avolumar da produção e tramitação burocrática, os secretários das Mercês e Expediente e da Assinatura empenhar-se-iam, o primeiro, das matérias de graça e mercê, as mais tratadas pelo Conselho de Estado e, o segundo, da execução das deliberações encaminhadas para a assinatura do monarca, embora não fossem conselheiros de Estado, assistiam às reuniões, acabando alguns dos nomeados por receberem a carta de conselheiro.

Este sistema, embora tivesse dado poder acrescido aos secretários de estado uma vez que eram os primeiros a tomar conhecimento das consultas e podiam, evidentemente, alinhar algumas orientações e predisposições, o certo é que, do ponto de vista político, como D. Pedro II estava rodeado desta rede de cumplicidades e compromissos tinha que concertar as decisões com o Conselho de Estado.

Por outro lado, D. Pedro II, ao residir no Paço dos Corte Real, deixou o palácio do Paço da Ribeira para habitação da sua Corte, cada vez mais o lugar da intriga e da produção de constrangimentos. Assim, reservou para a intimidade da sua câmara régia o contacto mais restrito com alguns dos seus favoritos e manteve algum controlo sobre a vida cortesã como foi o caso, por exemplo, da constituição do Gabinete do Rei (até 1683) composto pelo rei, a rainha Maria Francisca, o Duque do Cadaval⁵³ o conde de Vilar Maior, o desembargador Roque Monteiro Paim e o chanceler-mor João Roxas de Azevedo.

Estes micro poderes foram-se revertendo e renovando conforme as circunstâncias políticas, as idades dos favoritos, a doença, a morte ou a atribuição de altos cargos exercidos fora da Corte. O próprio Conselho de Estado não tinha uma composição fixa para permitir, justamente, que às suas reuniões pudessem assistir conselheiros em transito o que fazia, também, com

⁵³ Ver sobre o duque, a mais influente figura da nobreza, Antunes, 1997.

que não existisse uma sala própria para as suas reuniões, muito embora a Sala Tudesco estivesse reservada para este fim, aparte o calendário das cerimónias oficiais, audiências e relações diplomáticas. Também se compreende porque não haja atas oficiais destas reuniões uma vez que eram, sobretudo, encontros para debates orais e tomadas de orientação cujas decisões corriam, posteriormente, na câmara régia.

Grande parte da historiografia política do período⁵⁴ é fértil a elencar o grupo dos Grandes e o conjunto de conflitos e lutas entre os favoritos do monarca. Desde os primeiros momentos, nos maiores apoiantes de D. Pedro II, contavam-se as Casas de D. Nuno Álvares Pereira, duque de Cadaval, o marquês de Nisa, D. Vasco Luís da Gama, D. João da Silva, marquês de Gouveia, o marquês de Marialva, D. António Luís de Menezes e D. Henrique de Sousa Tavares da Silva, conde de Miranda, o conde do Sabugal D. João de Mascarenhas, o conde de S. Lourenço, Martim Afonso e Melo e o conde de S. João, João Luís Álvares de Távora. Depois do golpe palaciano (1667) e até ao final do reinado de D. Pedro II criaram-se grupos de pressão no Conselho de Estado como a facção liderada pelo duque de Cadaval, o conde de Vilar Maior e o marquês do Alegrete e, uma outra, liderada pelo marquês de Gouveia, João da Silva, também presidente do Desembargo do Paço e composta pelo marquês de Arranches, o visconde de Ponte de Lima, o conde de Vale dos Reis e o conde da Ericeira.

Esta dissensão seria agravada com a formação de novos alinhamentos políticos por causa do debate sobre o posicionamento de Portugal na guerra de Sucessão de Espanha. O duque de Cadaval defendia o partido francês tendo a seu lado o cardeal de Sousa. O marquês de Marialva e o conde de Viana defendiam a manutenção do tratado com Luís XIV. No lado inglês contavam-se o conde da Atalaia e o marquês de Minas enquanto o marquês de Alegrete e o conde de Alvor defendiam uma posição de neutralidade.

Com o adiantado do reinado, os tratados diplomáticos e as disposições legais salientam, sobretudo, a proeminência do marquês do Alegrete, o

⁵⁴ Ver nota *supra* n.º 8.

conde de vila Maior e o conde de Alvor, Francisco de Távora, presidente do Conselho Ultramarino. Contudo, na assinatura do tratado da liga defensiva com os Países Baixos e a Inglaterra (16 de maio 1703), um dos subscritores é já o segundo duque de Cadaval, Nuno de Mello Álvares Pereira, nomeado Presidente do Desembargo do Paço e, no tratado de paz entre D. João V e Luís XIV (Utrecht, 11 de abril 1713), o conde de Tarouca aparece como um dos principais protagonistas). Quer isto dizer que a variabilidade do favoritismo foi grande como consequência da luta pelo domínio do campo dominante, causando instabilidade no núcleo central do poder.

Para obviar a estas dificuldades, D. João V irá procurar marcar uma redução e fixação dos seus validos onde se destacarão os favoritos eclesiásticos, o cardeal da Cunha, D. Nuno da Cunha de Ataíde, inquisidor-mor, e João da Mota e Silva «cardeal da Mota», acompanhados por outro cardeal, D. Tomás de Almeida, por Frei Gaspar da Encarnação, Alexandre de Gusmão e João Baptista Carbone, «padre Carbone» e pelos titulares de primeira grandeza, o conde de Assumar, o marquês de Marialva, o duque do Cadaval (o velho e o novo), o marquês da Fronteira, Presidente do Desembargo do Paço, o conde de Pombeiro, o marquês de Alegrete e o marquês de Angeja⁵⁵.

Estas famílias da nobreza e do clero que foram a fonte das mercês e dos favores, repetiam, nas suas relações com outras casas, a mesma cultura cortesã, a sua escala de valores, serviços e recompensas, reproduzindo um modelo assente numa economia de fidelidades, graças e obrigações mútuas, acompanhada por uma ritualidade que traçava os privilégios. O lugar de excelência para esta ritualidade era a residência régia, isto é, o uso dos espaços palacianos como espaços políticos, onde se teceram os circuitos de decisão e produziram os rituais cortesãos⁵⁶.

Se D. Pedro II nunca habitou o Paço da Ribeira e residiu no palácio dos Corte Real, mandando construir uma passagem de contacto para unir os

⁵⁵ Sobre estes políticos, ver Neto, *op. cit.*

⁵⁶ Ver, por todos, Elias, 1987. Para a França e para o mesmo período, é central o trabalho de Newton, 2000. Para a realidade administrativa em Espanha é fundamental a obra de Ezquerria Revilha, 2017.

dois espaços⁵⁷, significa que o programa rígido de cerimónias ficou comprometido e a câmara régia e as áreas de confluência da decisão política favorecerem as reuniões dispersas e as movimentações dos ministros favoritos que o regente-rei escolhia em cada momento.

Ao contrário, o seu filho, D. João V, ao regressar ao Paço da Ribeira iniciou uma série de obras de ampliação e melhoramento para albergar mais familiares, cortesãos e ministros. Reabilitou os espaços usados por D. Afonso VI, sobretudo, os aposentos do rei, a biblioteca e a capela, reforçou a decoração e a cobertura dos interiores, construiu escadarias, criou um jardim na parte ocidental da Galeria do Forte e abriu o paço ao exterior.

Estas mudanças proporcionaram condições para se definirem novos cerimoniais e etiquetas com vista à hierarquização simbólica dos validos e ministros. Muitos dos novos rituais foram importados do modelo francês de Versalhes, mas, sobretudo, da influência cortesã trazida por D. Maria Ana de Áustria, filha do imperador Leopoldo e futura esposa de D. João V, do seu séquito e comitiva, ou seja, o modelo da cultura política de Viena foi replicado no Paço da Ribeira, alterando hábitos e costumes com vistas, sobretudo, à exaltação da figura do monarca.

Na década seguinte, a elevação da capela real do Paço da Ribeira a colegiada e, depois, à dignidade patriarcal e cardinalícia (1738) obrigariam a mais obras na capela e nos aposentos da “habitação do patriarca”, D. Tomas de Almeida, ao alargamento do Paço, através da compra de casas contíguas, destinado à residência da corte eclesiástica e de grandes escadarias para ligar a patriarcal ao pátio da capela⁵⁸. Entre os anos de 1727 e 1732 foi erguida outra escadaria (de António Canevari) para acesso independente aos aposentos da Rainha, reconstruída a Torre do Relógio, erguida a nova Torre da

57 D. Pedro II “nunca habitou o Paço da Ribeira. Instalara-se no Palácio Corte-Real quando este lhe foi doado como parte da Casa do Infantado e, mesmo depois de assumir oficialmente o trono em 1683, não deixaria de aí residir e governar” (atestado por Tristão da Cunha Ataíde). Como tinha consciências da importância do Paço da Ribeira era lá que fazia muitas audiências, sobretudo, com embaixadores. Por isso, ordenou em 1668 que se construísse um passadiço entre os dois palácios (ver Martinho, 2009: p. 28).

58 Ver Curto, 1993: pp. 143-154.

Patriarcal, bem como foram construídos novos aposentos para os príncipes e as netas de D. João V.

A história desta ampliação e conjunto complexo dos corpos do palácio foi marcada pela diminuição do espaço disponível para o cerimonial da Corte e a própria comunicação tornou-se difícil. Como o espaço era cada vez, mais exíguo, adotaram-se duas soluções. Uma foi atribuir uso polivalente às duas maiores salas que serviam para reuniões, audiências régias, sessões solenes, banquetes e apresentações diplomáticas. A maior, a Sala dos Tudescos (cerca de 479 m²) não tinha janelas, estava repleta de tapeçaria alusiva a feitos bélicos e era um espaço contido e compelido com imagens soberbas para acentuar um discurso político de dominação e permitir a organização cénica de filas de espera, contemplação e veneração. Era nesta sala que se realizava a sessão de abertura das Cortes, mas as sessões seguintes decorriam por outros edifícios da cidade⁵⁹. A segunda, a sala dos embaixadores (400 m²), permitia uma maior abertura para festejos e convívio cortesão, servindo para a sociabilidade aristocrática.

O efeito desta exiguidade espacial traduziu-se na falta de apartamentos permanentes para albergar mais “grandes”, compelindo-os a residirem em paços próprios, próximos do Paço da Ribeira e, desta forma, ao alargarem o espaço residencial, reduziram, também, a oportunidade da prestação do serviço e da honra proporcionada pela atribuição de uma residência no paço, o sinal do grande favorecimento régio.

Contudo, a estrutura e a função dos espaços destinados à residência do monarca mantiveram os privilégios de privacidade e acessibilidade. A sala dos Porteiros da Cana, à entrada dos aposentos régios, servia para filtrar o acesso ao monarca e ritualizar a entrada na antecâmara régia onde o camareiro-mor servia o monarca na sua intimidade (despir, vestir, dormir e acordar) e aceitava que convidados especiais pudessem partilhar o recato destes ambientes. O quarto do rei tinha uma primeira sala do dossel (primeira antecâmara) e uma segunda sala do dossel (segunda antecâmara), oratório, uma

⁵⁹ Sobre o cerimonial das Cortes e suas consequências políticas ver de Cardim, 1999: vol. II, pp. 345-368; Cardim, 1999b.

sala de guarda da roupa e, por fim, a câmara de dormir. O quarto da Rainha seguia o mesmo esquema e comunicava com os aposentos do rei através da Sala dos Porteiros da Cana.

Quanto às áreas institucionais, o Paço da Ribeira tinha destinado um espaço para a Secretaria de Estado, perto do pátio da capela e comunicando com os aposentos do secretário, constituído por duas salas e um gabinete pessoal. Os tribunais estavam localizados no primeiro andar, em torno do pátio da capela, o pátio mais digno com acesso ao exterior. As salas, de grande magnificência, estavam atribuídas para as reuniões do Desembargo do Paço, Conselho Ultramarino, Conselho da Fazenda, a Mesa da Consciência e Ordens, a Casa da Rainha e o Conselho de Guerra. Outros organismos espalhavam-se pelo piso térreo (Casa de Bragança, Junta dos Três Estados) e o Conselho de Estado, como foi dito, não tinha sala atribuída. Com D. José, depois do terramoto de 1755 e a consequente destruição do Paço da Ribeira e de outros espaços palacianos⁶⁰, o monarca passou a residir numa barraca no alto da Ajuda⁶¹, separando-se dos locais de trabalho dos tribunais, conselhos e secretarias de estado que foram acomodados pela cidade.

Este afastamento físico da câmara régia, obrigaria, evidentemente, a novos protocolos e tramitações burocráticas, facilitando a concentração antecipada das decisões nas Secretarias de Estado. As reconfigurações das estruturas de poder determinaram a oportunidade para deslocar o poder de decisão para os gabinetes dos secretários de estado, doravante coordenados e articulados politicamente por Pombal, ele próprio empossado nas funções de Secretário de Estados dos Negócios do Reino.

Também a economia do luxo e da ostentação para glorificação do monarca daria lugar a uma economia da frugalidade e à simplicidade da comunicação política, ou seja, a cultura da sociedade de Corte era substituída pela cultura política da governamentalização⁶².

60 Para uma perspetiva da importância política estruturante do terramoto, ver Subtil, 2008b.

61 Sobre a nova residência régia ver Abecasis, 2009.

62 Para uma comparação com o Estado Liberal, ver Subtil, 2021a.

Conclusão

Estivemos a distinguir os modelos de cultura e organização do poder ao centro durante os reinados de D. Pedro II e D. João V, embora possamos falar de um paradigma comum de administração «presencial», «doméstica» e «passiva». Presencial porque a proximidade ao monarca e, por contágio, aos seus favoritos foi um dos fatores essenciais para se obter resultados e favores segundo a ideia de que a só a familiaridade com a dignidade transmite dignidade.

Doméstico porque a prestação dos serviços cortesãos exigia relações de grande intimidade e uma rede de beneficiários e beneficiados numa organização familiar que requeria o amor e a fidelidade⁶³. Passiva porque não houve qualquer programa reformista para alterar a sociedade, ao contrário do modelo do Estado de *Polícia* dos períodos josefinos e mariano-joaninos da segunda metade do século XVIII. Mas, num plano mais específico, podemos distinguir dois momentos que sinalizaram os dois reinados.

Um primeiro, em que os conselhos e tribunais, sob a tutela do Conselho de Estado, estavam tomados pelos Grandes do Reino liderados pelo grupo da conjura de 1667 e em que o tom dominante da sociabilidade aristocrática foi a permanente tensão e luta pelo domínio do poder no campo dominante, ou seja, pelo domínio do Conselho de Estado e da proximidade à câmara régia. O único Secretário de Estado, também secretário do rei, concertava as decisões com os titulares e assegurava a comunicação política entre o monarca, o Conselho de Estado e os organismos sinodais da administração. Os restantes secretários das Secretarias das Mercês e Expediente e da Secretaria da Assinatura eram, sobretudo, notários, solicitadores e arquivistas encarregues da tramitação burocrática, muito embora esta divisão fosse, amiudadamente, subvertida porque uns acumularam com o trabalho dos outros, houve secretários que se eclipsaram e outros que ganharam o favoritismo régio.

⁶³ Sobre o modelo familiar de governo, ver Frigo, 1991: pp. 47-62; Atienza Hernández, 1990: pp. 411-458.

Um segundo momento, desenhado à medida que avançava a idade dos «históricos» da conjura e o Conselho de Estado e definhava politicamente o Conselho de Estado. Com as últimas nomeações de conselheiros de Estado (1704) já no final do reinado de D. Pedro II, a renovação do perfil aristocrático alterou-se e, sobretudo, a importação e inculcação da cultura da sociedade de Corte fez da exaltação da figura do monarca um novo campo de luta pelo poder, transformando a conflitualidade política numa luta simbólica feita à custa da etiqueta, do cerimonial e, acima de tudo, do processo de diferenciação social que as novas condições cortesãs permitiram⁶⁴.

Apesar de tudo, o modelo doméstico de governo e administração teve que ser reformulado com a morte do Secretário de Estado Diogo de Mendonça Corte Real que, além de ter assegurado a transição entre os dois reinados, vinha concentrando o controlo administrativo dos despachos régios com grandes problemas na acumulação do expediente.

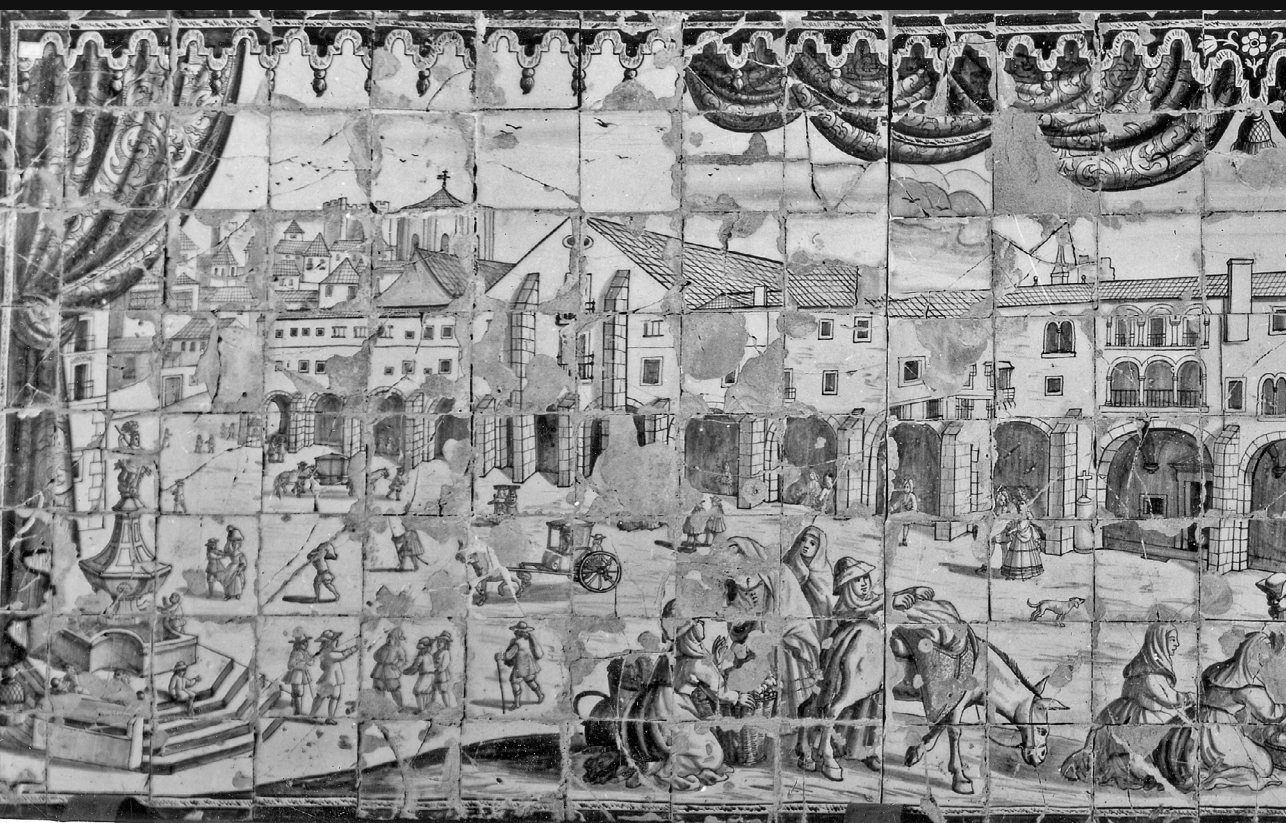
Seguir-se-ia, no período reformista do reinado de D. José, a implantação de um terceiro modelo, ministerial e político, em que as Secretarias de Estado se desprenderam da alçada palaciana e da supervisão do monarca, desenvolveram projetos próprios articulados com um “primeiro ministro”, Sebastião José de Carvalho e Melo, que coordenou um programa político reformista de feição iluminista. Este programa de reformas seria sustentado pelas secretarias de Estado e, também, por um vasto conjunto de novos organismos, de natureza intencional, cujos emblemas institucionais mais fortes foram marcados pelo Intendente Geral da Polícia da Corte e Reino e pelo Erário Régio. A sociedade dos favoritos e a sociedade de Corte davam lugar a um Estado de *Polícia*, antecâmara do Estado Liberal.

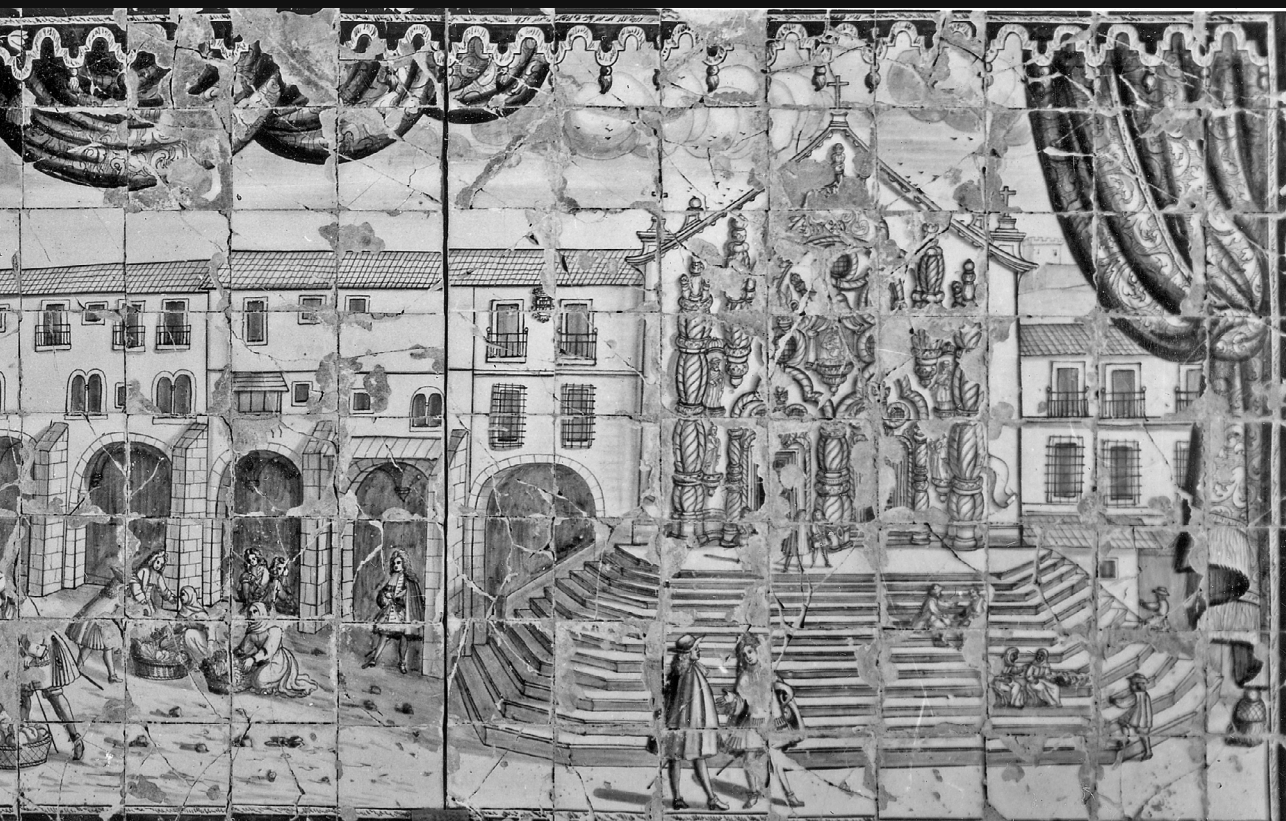
A nova administração iluminista com objetivos dirigidos à população, organizada em ministérios, orientada pela razão e pela ciência, «governamentalizou» o processo político a partir do imaginário da «felicidade» e do «bem-estar» de todos os habitantes do Reino. Os serviços passaram, por sua vez, a serem tendencialmente assalariados e não pagos por mercês e patri-

⁶⁴ Sobre o complexo estruturante desta cultura cortesã ver, sobretudo, Araújo, 2001: pp. 175-208; Cardim, 1999.

mónios, os serviçais aproximaram-se do figurino de funcionário, cuja maior virtude passou a ser o mérito e a obediência e não a honra e a fidelidade.

No plano da administração da justiça, a promoção desta sociedade dos favoritos e desta cultura cortesã não teve repercussões. As autonomias jurisdicionais e administrativas dos municípios formaram um complexo institucional que se estabilizou desde a Restauração até ao final do reinado de D. João V, relativamente autónomo em relação ao poder da Coroa. O mesmo aconteceu com os tribunais de segunda instância, dos tribunais superiores da Relação do Porto, da Casa da Suplicação e do Tribunal do Desembargo do Paço, onde prevaleceu o processo de regulação da justiça segundo o *ius commune*, as *Ordenações* e as *Leis Extravagantes*, os costumes, as tradições e o procedimento rigoroso das inquirições, devassas, recolha de testemunhos e audição dos procuradores das partes e dos advogados.





O Governo do Estado e da Casa das Rainhas (1640-1833)

As dimensões políticas e institucionais

Casa das Rainhas ou Casa da Rainha? A questão é um bom ponto de partida para uma reflexão sobre esta «realidade» política e institucional¹. Se nos reportarmos aos documentos administrativos, ambas as designações eram utilizadas, sem que se consiga perceber um critério para os seus usos semânticos ou para as suas aplicações burocráticas. Admite-se, portanto, que, tanto uma como outra das denominações eram communemente aceites e se referiam a uma mesma realidade institucional. Todavia, se cotejarmos a legislação, o vocábulo que mais se impõe é o da Casa da Rainha, no singular, como se apresenta, aliás, o título do único Regimento que lhe foi outorgado (1566): “Regimento do Conselho da Fazenda, e Estado da Rainha” e não das Rainhas, no plural.

E este é o sentido que mais concorda com o facto de não dizermos a Casa dos Reis mas sim a Casa Real. De facto, a Casa Real nunca poderia ser uma Casa dos Reis na medida em que era impossível coexistirem dois reis, ou seja, um rei-pai e um rei reinante, o que não acontecia para o caso da rainha, em que foi normal terem ocorrido situações em que a rainha-mãe convive com a rainha consorte. E, neste caso, a *potestas* da Casa da Rainha

¹ Ver, também, sobre estes conceitos, Lourenço, 1999: pp. 105 e seguintes.

recaía sobre a rainha, esposa do rei, embora a rainha-mãe continuasse a usufruir de alguns privilégios, como o de ter rendimentos próprios, vedor ou vedores, secretário pessoal e um corpo restrito de criados e criadas, isto é, um conjunto de oficiais e uma pequena Corte que não se confundia com a da Casa da rainha consorte, embora com ela mantivesse relações estreitas. Provavelmente terá sido justamente por esta razão que a designação de “Casa das Rainhas” entrasse no vocabulário para designar esta realidade cortesã².

A instituição “Rainha” não se refere, portanto, a uma determinada rainha, em particular, mas ao lugar ocupado na monarquia pela rainha, esposa que é ou foi do rei. Para a grandeza do seu estatuto e ordem, a rainha devia exercitar determinadas virtudes que ao rei não competia em exclusivo (como a liberalidade, graça, piedade, caridade, clemência e proteção dos vassalos), ter funções específicas (como assegurar a continuação dinástica e assumir a regência em casos excepcionais), bem como cumprir deveres familiares, como boa mãe dos príncipes, esposa do rei e protetora dos moradores da sua Casa. A realização de tudo isto exigia direitos, rendimentos e uma organização visto implicar avultados gastos. É a esta organização que se chama, por um lado, a Casa - território onde se tecem as relações da sua “família”³ - e, por outro, o Estado - o órgão que governa as suas terras, as fontes de receita e rendimentos que, como donatária da Coroa, usufruía⁴. Precisamente por tudo isto, quando não existia rainha consorte e/ou rainha viúva, o monarca solteiro assumia a administração da Casa para garantir a sua continuidade como instituição. Foi o caso, por exemplo, entre outros, de D. Afonso VI quando morreu a rainha D. Luísa de Gusmão (Fevereiro de 1666) e o príncipe não tinha, ainda, casado. Por Decreto de 11 de Março de 1666, o monarca ordena aos ministros de Estado e Fazenda da Rainha e ao ouvidor das suas

2 Sobre a Corte como paradigma de organização de poderes, ver Hespanha, 1993b: pp. 177-203.

3 Para a compreensão dos fundamentos da família no Antigo Regime, ver, também, de Hespanha, 1993: pp. 951-974.

4 Sobre a Casa, como sistema de reprodução social e linhagem, ver Monteiro, 1998, parte II. E sobre o serviço real, Monteiro, 2003a, I parte. O autor utilizar, por vezes, o conceito de “Casas da Família Real” para designar a Casa da Rainha, Infantado e Bragança.

terras, Manuel Manso de Fonseca, que continuem o despacho mas que as ordens se passassem em seu nome como administrador da Casa.

Uma situação singular ocorreu durante o reinado de D. Maria I devido a três razões. A primeira diz respeito à novidade criada pelo facto da rainha exercer, simultaneamente, o ofício régio e a administração da sua Casa o que levantou o problema da duplicação funcional dos órgãos de administração da Coroa com os órgãos de administração da Casa. Contudo, até à morte da rainha-mãe, D. Mariana Vitória (15 de janeiro de 1781), os procedimentos de governo da Casa continuaram debaixo da tutela desta e só, em 20 de janeiro de 1781, é que a rainha reinante decreta que o Conselho da Fazenda e Estado da Rainha devia continuar a exercitar a mesma jurisdição que praticava mas que as ordens se passassem, doravante, no “Meu Real Nome” e que os negócios que necessitassem de despacho, isto é, as consultas, deviam subir pelo Secretário de Estado dos Negócios do Reino⁵. Ou seja, a partir do reinado de D. Maria I, depois da morte da rainha-mãe, a justaposição das jurisdições conduziu, na prática, à extinção das competências do cargo de secretário de Estado da Rainha e da sua secretaria, com a assimilação das duas administrações numa só, perdendo a Casa a sua relativa autonomia. A segunda das razões tem a ver com a incapacidade mental da rainha reinante que levou o regente D. João VI a assumir “por direito” a administração da Casa a partir de 16 de agosto de 1799, tendo, por secretário da mesma, o visconde de Balsemão, na altura Secretário de Estado dos Negócios do Reino, membro do Conselho de Estado e, ainda, mordomo-mor da Casa Real⁶. A terceira razão prende-se com a ida da Corte para o Brasil (1807) e as suas consequências, como seja a do sustento da Casa da rainha reinante no Rio de Janeiro, a desarticulação política e financeira do governo das suas terras no Reino e, ainda, as relações com D. Carlota Joaquina, esposa de um regente reinante e depois rainha consorte (1816). Temos, portanto, que a instituição “Rainha” podia assumir várias configurações: a existência de uma só rainha - a rainha

⁵ Silva, 1828: p. 293.

⁶ Seguiu-se no mesmo cargo, em 24 de abril de 1804, o Conde de Vila Verde, ministro assistente ao despacho do Gabinete Régio e, também, mordomo-mor da Casa Real.

consorte -, a existência de duas rainhas - a rainha-mãe e a rainha consorte -, a existência de uma rainha reinante e/ou regente, simultaneamente a desempenhar duas funções (a régia e a de rainha) e, por fim, a não existência de nenhuma rainha e/ou de uma rainha incapaz de governar a sua Casa. Em quaisquer destas situações sempre se manteve, porém, a instituição que, para melhor a representar e se ajustar às práticas, se compreende, então, o uso do termo “Casa das Rainhas”, isto é, das que já o foram ou poderão vir a ser, seja qual for o contexto.

Do ponto de vista organizativo e funcional, a Casa era uma pequena corte da rainha que estava sediada no Palácio Real, coexistindo, portanto, com a Corte régia. Os oficiais e ministros acumulavam, por vezes, funções nas duas Cortes não se podendo dizer o mesmo para a maioria dos criados. Esta Corte não usufruiu, contudo, do mesmo nível de ritualização ou cerimonial da do rei, nem se conhecem regimentos a regular as suas práticas como aconteceu com os oficiais e ministros régios⁷. Imediatamente após a Restauração, o Regimento de 3 de janeiro de 1643⁸ detalha, ao pormenor, a forma como devem ser vividos no palácio os vários momentos do dia do rei, desde o acordar até ao deitar, tal como identifica a participação, nos mesmos, dos vários membros que compõem a Casa Real que não eram confundidos com os praticados pelos oficiais da Casa Real e da Corte como seja: o camareiro-mor, capelão-mor, mordomo-mor, porteiro-mor, Grandes do Reino (duques, marqueses e condes), fidalgos, dignatários da Igreja, infantes, filhos dos infantes, secretários de estado, corregedor do crime da Corte e meirinho da Corte⁹.

Em todo o cerimonial, a rainha dissolve-se nos atos régios, com exceção de dois momentos: na ida à missa, onde a rainha tem uma tribuna própria, tanto para si como para o seu mordomo, camareira e damas, e no recolher ao quarto. Nas audiências gerais, despachos, audiências particula-

⁷ Sobre algumas destas práticas ver Lourenço, 1995, vols I e II.

⁸ Silva, 1856: pp.166-176.

⁹ E outros, como guarda-mor, reposteiro-mor, copeiro-mor, vedor, mestre sala, trinchante, capitães da guarda, capelão-mor, sumilheres da cortina, aposentador-mor, monteiro-mor, armador-mor e esmoler-mor.

res para fidalgos e ministros de maior graduação, refeições e audiências na Câmara (privadas), o lugar da rainha está omisso precisamente por ter uma agenda descartável da do monarca.

Sendo distinta da Casa Real, a Casa da Rainha consumia importantes recursos materiais e humanos para a sua sustentação: da rainha, enquanto tal, e dos seus ministros, oficiais, criados e restantes moradores. Para suportar estas despesas tinha como fontes de receita os rendimentos das doações da Coroa, em terras, padroados, mercês e outros privilégios.

As doações em terras foram acompanhadas do governo autónomo das mesmas, com jurisdição para administrar a justiça e a graça, da mesma forma que se praticava nas terras sob jurisdição directa do rei, ou mesmo dela podendo ficar isenta “Porque o costume do Reyno não tem Lugar na sua Real Casa” como afirmava, em consulta de 11 de março de 1756, o seu desembargador do Conselho e procurador da fazenda e do Estado, a propósito do encarte de um ofício¹⁰.

Este conjunto de terras constituía o chamado “Estado da Rainha”, um entre os vários estados que formavam a monarquia portuguesa do Antigo Regime¹¹. O Estado do Rei, aquele em que exercia jurisdição directa, era, portanto, justaposto a outros Estados governados pelos donatários da Coroa, com maior ou menor capacidade jurisdicional, entre os quais se contavam os de Primeira Grandeza, precisamente o do Estado da Rainha, a Casa do Infantado, a Casa de Bragança e as Ordens Militares de que o monarca era o grão-mestre. Os restantes senhorios eram governados pelas casas titulares.

10 ANTT, Inventário do Fundo da Casa das Rainhas, *Livro de Consultas da Repartição da Justiça*, de 18 de Agosto de 1760, embora a primeira consulta diga respeito a 31 de Março de 1756.

11 Um aspeto por esclarecer diz respeito aos procuradores que a rainha tinha no Brasil, Costa Africana e Oriente. Desde quando iniciaram as suas actividades, em que consistiam e quais os géneros de rendimento que, porventura, a rainha obtinha no Império. É provável que a ida da Corte para o Brasil tenha provocado novas oportunidades para a Casa da Rainha. D. Carlota Joaquina, por exemplo, em 20 de Setembro de 1818, ordena, desde o Rio de Janeiro, ao seu tesoureiro para fazer um pagamento avultado de 39.300\$000 réis destinado à compra de “um terreno com casas no Largo das Laranjeiras desta cidade” (ANTT, “Inventário dos Maços de Requerimentos (1742-1833)”, caixa nº 525) e recebe barras de ouro da Casa da Moeda provenientes das Minas Gerais bem como moedas das vilas de Campanha e Jacui.

O espaço político, nestas circunstâncias, era uma multiplicidade de jurisdições, entrelaçadas por vínculos e reciprocidades de direitos e deveres.

No que se refere ao Estado da Rainha quando, em meados do século XVII, D. Luísa de Gusmão cria o Conselho da Fazenda e Estado da Rainha, reconhece que é necessário uma estrutura própria para governar os seus territórios, ou seja, que os anteriores oficiais que tinham exercido a justiça, a fazenda e a graça nas suas terras, careciam, agora, de um enquadramento semelhante ao que aconteceu com a administração régia durante o século XVI: ao governo por ofícios teria que suceder o governo por órgãos.

Este Conselho da Rainha parece, contudo, que já funcionava sem regimento porque, no preâmbulo do mesmo, a rainha dirige-se ao “Vedor e Deputados do Conselho de minha Fazenda, e Estado” e justifica o regimento para que haja “melhor ordem” e “hora certa de Despacho”. Se, como se verá adiante, o Conselho não existiu durante a dinastia filipina, a ter, de facto, começado a funcionar ou foi desde meados do século XVI ou, então, no início da Restauração. O Conselho da Rainha despachava todos os “Negócios de meu Estado, de qualquer qualidade que sejam, tocantes á minha Fazenda, e Administração da Justiça, Graça, Mercês, Offícios, e todas as mais cousas” da mesma forma como o faziam o Desembargo do Paço e o Conselho da Fazenda, isto é, os tribunais régios que se ocupavam da graça, da administração da justiça e do governo financeiro. O novo Conselho replicava, deste modo, os dois mais importantes conselhos régios.

Vejamos, para meados do século XVIII, a comparação de três realidades: a que respeita ao Regimento de 1656, a que estava a funcionar e, ainda, a confrontação entre o Conselho da Rainha com os dois conselhos régios (o Desembargo do Paço e o Conselho da Fazenda). De acordo com o regimento (ver quadro I), o total do Conselho da Rainha era formado por cinco membros da Mesa, com direito a voto, e por cinco oficiais que asseguravam os procedimentos administrativos e burocráticos. A cabeceira da Mesa do Conselho da Rainha devia ser ocupada pelo vedor, ladeado pelo ouvidor da fazenda e por dois deputados (um dos quais fazia o lugar de ouvidor geral

das terras para a administração da justiça). Eram coadjuvados por um procurador da fazenda, um escrivão da fazenda, um escrivão da câmara (para a justiça) e um chanceler que acumulava com o cargo de secretário. Mas este secretário não era, apenas, do Conselho mas sim “meu Secretario”, portanto, secretário da rainha, e podia ir à reunião da Mesa e sentar-se ao lado do deputado mais moderno, podendo mesmo votar. O Conselho tinha, ainda, um porteiro (também guarda-livros e tesoureiro), um agente das causas e um tesoureiro geral a quem se deve entregar “Todo o dinheiro de meu Estado”, para pagar os ordenados, moradias, tenças, propinas, ajudas de custo e outras despesas que a rainha decidisse ordenar.

A votação era feita oralmente e passada a escrito pelos escrivães. Mesmo que os votos fossem diferentes, os despachos teriam que ser assinados por todos os membros no que respeita à decisão por maioria, embora os escrivães tivessem de passar a escrito todos os pareceres. As resoluções, por consulta ou por expediente, teriam que ser assinados pela rainha e pelo vedor. Fazia parte do expediente ordinário do Conselho o despacho de serventias ou propriedade de ofícios pelo tempo de quatro meses, enquanto decorriam as consultas, para não se retardarem a resolução das mesmas e os ofícios ficarem vagos. As ordens da rainha eram dirigidas ao vedor que as comunicava ao Conselho para serem executadas.

No que respeita às consultas que subiam à rainha, o procedimento era semelhante ao praticado nos tribunais régios. Depois de serem examinadas no Conselho eram remetidas pelos escrivães da respetiva secretaria, em maços fechados, para o secretário da rainha. Depois de despachadas eram entregues ao vedor da fazenda para as mandar ler no Conselho e preparar a redação das cartas ou alvarás para serem assinados pela rainha e passarem, posteriormente, pela Chancelaria. No ano de 1753 podemos dizer que a Mesa do Conselho da Rainha (ver quadro II) era composto por cinco ministros (um ouvidor da fazenda e quatro deputados dos quais um fazia de procurador, acumulando dois cargos que estavam separados pelo Regimento) e, ainda, por catorze oficiais e um secretário.

QUADRO I
Composição do Conselho da Fazenda e Estado da Rainha
 (Segundo o Regimento de 1656)

Lugar	Totais
Vedor da fazenda - Presidente	1
Ouvidor da fazenda	1
Deputados (um faz de ouvidor geral)	2
Procurador da fazenda	1
<i>Total da Mesa</i>	5
Escrivão da câmara (Justiça)	1
Escrivão da fazenda	1
Chanceler (ofício exercido em acumulação com o de secretário da Rainha)	1
Porteiro (também guarda-livros e tesoureiro do Conselho)	1
Tesoureiro geral	1
<i>Total de oficiais</i>	5
Total	10

QUADRO II
Ministros e oficiais do Conselho da Fazenda e Estado da Rainha
 (1753)¹²

Cargo	Totais	Observações
Provedor dos contos	1	
Ouvidor da fazenda	1	
Secretário e chanceler-mor	1	a)
Deputados	4	
Escrivães	4	
Oficiais	3	
Contadores	2	
Porteiro	1	
Solicitador	1	
Fiel	1	
Total	20	

Nota: a) Um dos deputados faz, também, de procurador; b) Dois escrivães do Conselho, um dos contos e outro da justiça

¹² ANTT, Inventário do Fundo da Casa das Rainhas, livro nº 209.

Em termos de comparação, o total de ofícios duplicou, passando de dez, segundo o Regimento (1656), para 20 no ano de 1753, de acordo, aliás, com as disposições que o mesmo previa ao dizer-se que “Este numero se não accrescentará, nem seus lugares se proverão, senão quando vagarem, por qualquer via que seja, ou Eu achar que convêm a meu serviço, por alguma justa causa que a isso me mova”.

A Mesa do Conselho, ou seja, o número de membros que tinham capacidade de voto para propor as consultas à rainha era, porém, o mesmo não estando, contudo, provido o lugar de presidente, referente ao vedor. O Conselho teve, assim, um crescimento à custa, sobretudo, dos oficiais.

QUADRO III O Desembargo do Paço (1750)

Titular	1	2	3	4	Outros cargos
Marquês de Gouveia, D. José Mascarenhas	x				Futuro Duque de Aveiro (1752)
Fernando Pires Mourão		x			
Inácio da Costa Quintela		x			
Francisco Luís da Cunha e Ataíde		x		x	
José Vaz de Carvalho		x			Chanceler da Casa da Suplicação; Secretário da Rainha-mãe e do Infante D. Manuel
Manuel Gomes de Carvalho		x	x		
Manuel de Almeida de Carvalho		x			
Sebastião Pereira de Castro (Fr.)		x			Secretário da Rainha Comissário Geral da Bula da Cruzada Total: 1 presidente e 7 desembargadores.

Nota: 1- Presidente; 2- Desembargador; 3- Procurador; 4- Chanceler-mor.

Vejamos, agora, os dois tribunais régios replicados no Conselho da Fazenda e Estado da Rainha: o Desembargo do Paço e o Conselho da Fazenda¹³. O Desembargo do Paço (ver quadro III), era presidido pelo futuro Duque de Aveiro e composto por mais sete desembargadores. Com exceção de dois membros, os restantes acumulavam outros cargos de relevo. Por este tribunal passava a presidência da Chancelaria-mor e da Casa da Suplicação, a Procuradoria da Coroa e as secretarias da Casa da Rainha e do infante D. Manuel. O Conselho da Fazenda (ver quadro IV) era presidido por um dos Grandes, o Conde de Via Nova de Portimão, D. Pedro de Lencastre, e composto, maioritariamente, por desembargadores (70%) e por vedores de capa e espada (30%), que acumulavam com serviços no Paço, num total de 13 membros.

QUADRO IV O Conselho da Fazenda (1750)

Cargo	Titular
Presidente Vedores (Togados)	Conde de Vila Nova (Portimão), D. Pedro de Lencastre António de Andrade Rego; António Sanches Pereira; António Teixeira Álvares; Diogo de Sousa Mexia; Duarte Salter de Mendonça; Fernando Afonso Geraldês; Gonçalo José da Silveira Preto; João Marques Bacalhau;
Vedores (Capa e Espada)	Marquês de Abrantes, D. Joaquim Francisco de Sá e Almeida e Menezes; Conde de Unhão, D. Rodrigo Xavier Teles de Menezes Castro e Silveira; Conde de Assumar, D. João de Almeida
Procurador da Fazenda	Paulo José Correia
Total	1 presidente, 11 vedores (3 de capa e espada) e 1 procurador da Fazenda, também, desembargador

Assim, no conjunto dos dois conselhos régios, o total das Mesas somava 21 conselheiros, contra cinco do Conselho da Rainha, e o total de ofi-

¹³ *Auto da Acclamação d' El Rei D. José* (7 de Setembro de 1750) feito pelo notário público da Corte, Pedro Norberto de Aucourt e Padilha, fidalgo da Casa Real (Silva, 1860: pp. 14-48). Trata-se de uma descrição rigorosa validada com a *Chancelaria de D. João V, o Registo Geral de Mercês* (ANTT) e a base de dados pessoal do autor sobre os Desembargadores em Portugal (1640-1820).

cios e lugares cifrava-se em perto de uma centena, contra 20 do Conselho da Rainha o que, desde logo, subtrai o alcance político e administrativo deste. Mas o mais significativo não é a diferença do número dos seus ministros e oficiais, mas o facto dos lugares do Conselho da Rainha serem exercidos em acumulação com os dos conselhos régios, o que retira àquele qualquer capacidade para prosseguir políticas autónomas ou constituir-se num centro de poder concorrencial.

No ano de 1753, o ouvidor da fazenda do Conselho da Rainha, António de Andrade Rego, era um dos membros mais idosos do Conselho da Fazenda. O desembargador Manuel Gomes de Carvalho, secretário de Estado da rainha e seu chanceler, era desembargador do Paço. O desembargador Duarte Salter de Mendonça era um dos vedores do Conselho da Fazenda, o mesmo acontecendo a Gonçalo José da Silveira Preto, João Marques Bacalhau e Fernando Afonso Geraldês. Ou seja, *todos* os deputados do Conselho da Fazenda e Estado da Rainha eram deputados do Conselho da Fazenda, portanto, geriam, ao mesmo tempo, os dois conselhos, se bem que no da rainha o faziam em acumulação. E o lugar de secretário da rainha e chanceler da Casa era ocupado por um destacado membro do tribunal do Desembargo do Paço que viria, mais tarde, a ocupar a sua presidência, o desembargador Manuel Gomes de Carvalho. Como, também, o secretário da rainha-mãe, o desembargador José Vaz de Carvalho, era chanceler da Casa da Suplicação e membro do tribunal do Desembargo do Paço.

A evidência da subalternidade política do Conselho da Fazenda e Estado da Rainha face aos conselhos régios, a permeabilidade e dependência administrativa, jurisdicional e financeira, é reforçada pela análise dos vencimentos que auferiam estes ministros. Enquanto que, para o mesmo período, no Desembargo do Paço e no Conselho da Fazenda, o ordenado de um desembargador e deputado era de um conto e duzentos mil réis, o ordenado dos deputados do Conselho da Fazenda e Estado da Rainha (ver quadro V) era de 60 mil réis, sendo o mais elevado de 120 mil réis, auferido pelo ou-

vidor da fazenda¹⁴. Os escrivães tinham de ordenado entre 30 e 40 mil réis, contra 600 a 700 mil réis nos tribunais régios. Os oficiais entre 20 a 40 mil réis contra cerca de 600 a 700 mil réis nos mesmos conselhos régios. E o mesmo se passa no que se refere aos oficiais e criados da Casa (ver quadro VI) em que os seus vencimentos traduzem, apenas, meros suplementos de vencimentos com excepção da camareira-mor, damas de honor, damas, meninas da vela, damas da câmara, açafatas, moças de câmara e moças do retrete. Do que estamos a tratar, portanto, é do exercício de cargos em mera acumulação que, por isso mesmo, eram apetecíveis para as elites políticas mas, de forma alguma, exercidos com autonomia administrativa e remuneratória.

QUADRO V
Ordenados dos ministros e oficiais do Conselho da Fazenda e Estado da Rainha
 (1753-1756)¹⁵

Cargo	Ordenado (em mil réis)
Ouvidor geral	20
Ouvidor da fazenda	120
Secretário de Estado	80
Deputado	60
Escrivão	Entre 30 a 40
Tesoureiro	Entre 60 a 100
Oficiais	Entre 20 a 40
Contador e provedor	Entre 40 a 50
Porteiro	30
Solicitador	50

Nota: O secretário de Estado faz, também, regra geral, o cargo de chanceler-mor. Para além dos ordenados auferem, por vezes, outras mercês em propinas. O mesmo ministro ou oficial acumula, por vezes, dois ou três cargos mesmo dentro do Conselho.

¹⁴ Sobre o estatuto remuneratório da administração central, ver Subtil, 1998: pp. 230-232.

¹⁵ ANTT, Inventário do Fundo da Casa das Rainhas, livros nº 209, 212 e 256.

QUADRO VI
Ordenados dos oficiais e criados da Casa da Rainha
 (1754)¹⁶

Cargo	Ordenado (em mil réis)
Mordomo-mor	100
Estrebeiro-mor	40
Vedor	Entre 100 e 110
Confessor	180
Estrebeiro-menor	100
Porteiro da câmara	125
Porteiro da Casa escura	120
Tesoureiro	100
Escrivão	25
Guarda-Damas	60
Oficial da Secretaria	30
Porteiro da portaria	12
Varredor	64
Vesteeiro	16
Camareiro-mor (a)	276.600
Damas de honor (a)	173.940
Damas	1.000
Meninas da vela	1.000
Donas da câmara	67.830
Açafatas	67.830
Moças de câmara	67.830
Moças de retrete	Entre 32 e 180

Nota: Para além dos ordenados auferem, por vezes, outras mercês em propinas ordinárias e moradias. **a)** Inclui lições a criadas.

Esta acumulação de cargos e a sua oportunidade remuneratória é, portanto, uma demonstração da dependência do Conselho da Fazenda e Estado das Rainha face à administração central régia.

Acabamos de nos referir a duas realidades políticas e institucionais diferentes: a da Casa da Rainha e a do Estado da Rainha. Sobre a primeira

¹⁶ ANTT, Inventário do Fundo da Casa das Rainhas, livro nº 46.

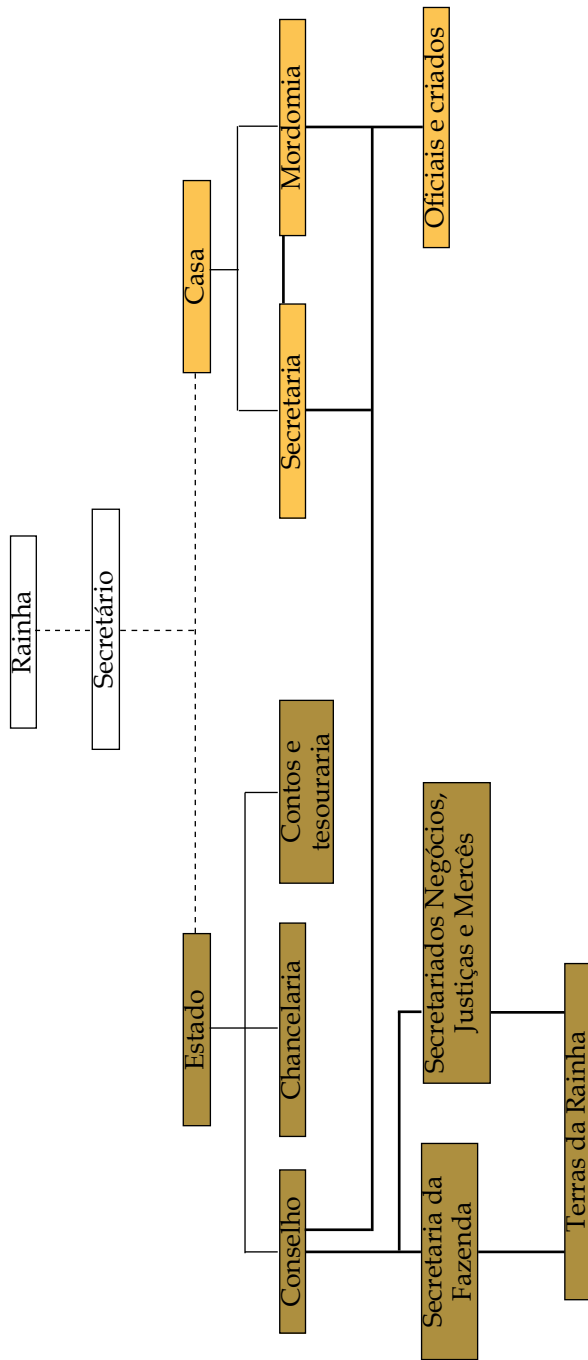
já muito se sabe para o período entre 1642 e 1754¹⁷, ou seja, entre a Restauração e o terramoto de 1755¹⁸. Todavia, quase nada se sabe sobre o Estado da Rainha¹⁹ e, conseqüentemente, da sua relação com a Casa. Como está por estudar a fase compreendida entre o consulado *pombalino* e a extinção do Conselho e da Casa depois da guerra civil entre liberais e absolutistas (1755-1833). Sobre o modelo organizativo e a comunicação política, o Conselho e a Casa da Rainha funcionavam, em meados do século XVIII, de acordo com o organograma que se apresenta na página seguinte.

¹⁷ Ver, por todos, Lourenço, 1999 e bibliografia aí citada.

¹⁸ Sobre a relação entre o terramoto sísmico e a tomada do poder por Sebastião José de Carvalho e Melo, ver Subtil, 2008b.

¹⁹ As condições para se levarem a cabo novas investigações sobre o Estado e Casa da Rainha melhoraram muito devido ao “Inventário do Fundo da Casa das Rainhas” e o “Inventário dos Maços de Requerimentos (1742-1833)” de Maria Filomena de Sequeira Carvalho (Outubro de 2007). A título de exemplo é de referir a excepcional qualidade de informação sobre os ordenados, propinas e mercês dos ministros e oficiais da Casa entre 1751 e 1833 (250 livros).

ESTADO E CASA DA RAINHA Estrutura orgânica e funcional (meados do século XVIII)



- Comunicação política
- Comunicação administrativa

A rainha, para tutelar ambas as instituições, tinha uma pequena secretaria no Paço Real, composta por um secretário²⁰, designado em muitos documentos da época por secretário de Estado (do Estado da Rainha), que acumulava com o cargo de chanceler do Conselho da Rainha, por um ou dois oficiais e alguns vedores. Esta secretaria tinha arquivo próprio, se bem que com a extinção da Casa se tenha diluído na restante documentação²¹. Do ponto de vista do arquivo que hoje está disponível pode, aliás, confirmar-se esta realidade como, por exemplo, o livro de registos e alvarás que se passam pela Secretaria dos Negócios, Justiças, Mercês da Casa das Rainhas” (1749-1805)²² onde, nos termos de Abertura se diz, porém, simplesmente, Secretaria da Rainha Nossa Senhora, com lançamentos a partir de 1749. Engloba registos de cartas e ofícios de oficiais da Casa, de deputados de outros conselhos régios, de titulares, nomeações para a Casa, padroados, assentos de congregações religiosas, etc, ou seja, matérias da Casa e não do Conselho. Ou, ainda, o livro onde se registavam as ordens de pagamento aos oficiais e criados²³. Era através do seu secretário que a rainha enviava recomendações ao Conselho podendo, então, o mesmo tomar assento na Mesa e fazer a comunicação política com a Casa. No entanto, a figura mais importante do Conselho, que a ele presidia, era o vedor da fazenda que, na sua ausência, era substituído pelo ouvidor da fazenda. O cargo foi ocupado, também para o mesmo período, por António de Andrade Rego, vedor experimentado do Conselho da Fazenda régio mas, depois do atentado a D. José,

20 O cargo de secretário foi ocupado por eminentes magistrados que exerciam actividade no Desembargo do Paço. Durante grande parte do período a que se refere este texto foi assumido por Manuel Gomes de Carvalho, desembargador do Paço, adversário político de Pombal, e que viria a presidir, mais tarde, ao tribunal régio numa altura em que a composição do mesmo era favorável ao ministro do Reino de D. José (ver sobre a instrumentalização política do tribunal, Subtil, 2011d).

21 Só uma aturada investigação arquivística poderá, eventualmente, identificar as várias séries documentais que acabaram por integrar o inventário. Algumas das séries foram dispersas pelo Tesouro Público, Secretaria de Estado dos Negócios do Reino e Secretaria de Estado dos Assuntos Eclesiásticos e da Justiça, depois da extinção (1833), dado que herdaram algumas das suas funções ou colaboraram no processo liquidatário. Vieram, posteriormente, a ser incorporadas no Arquivo Nacional da Torre do Tombo.

22 ANTT, Inventário do Fundo da Casa das Rainhas, livro nº 38.

23 ANTT, Inventário do Fundo da Casa das Rainhas, nº 46, referente ao período de 1750-1754.

quem assumiu a presidência do Conselho da Rainha (1760) foi, como adiante se verá, Paulo de Carvalho e Mendonça, irmão do marquês de Pombal que com ele colaborou na luta pelo poder.

Para além desta pequena secretaria da Casa, que apoiava a actividade do secretário, existia uma Mordomia, sob a responsabilidade do mordomo-mor, para o governo dos oficiais, criados e criadas da Casa. Se bem que este serviço só tenha sido decretado a partir de 1824²⁴ para ter a “regularidade que lhe compete por causa dos diplomas que vão da Chancelaria”, a verdade é que existem registos, pelo menos, desde 1776.

Os títulos eram lavrados na Secretaria dos Negócios, Justiças, Mercês, passavam pela Chancelaria para pagarem os direitos e eram, finalmente, expedidos pelo mordomo-mor (nomeações, por exemplo, para damas do Paço, açaфatas, damas, moças do retrete, capelão, etc.). Os oficiais da Mordomia eram os mesmos da Secretaria da Casa da Rainha.

O Conselho era composto por duas secretarias: a Secretaria dos Negócios, Justiças e Mercês²⁵ e a Secretaria da Fazenda. A primeira ocupava-se dos assuntos da administração da justiça e da graça (aforamentos, emprazamentos, demarcações, confrontações, posses, provisões, alvarás, termos de reconhecimento, avisos, provimentos, tombos, escrituras, jugadas, encarte de ofícios, confirmações de vereações) e a segunda dos negócios da fazenda. Tinha, também, uma Casa dos Contos, por vezes designada de Contadoria Geral, da responsabilidade de um tesoureiro, onde se guardavam as receitas e se registavam as entregas do produto das rendas. E a secretaria da Chancelaria por onde eram registadas as cartas e o pagamento dos seus direitos²⁶, cujo escrivão era o mesmo da fazenda. O arquivo do Conselho estava à guarda do porteiro que, também, zelava pelo da Chancelaria²⁷.

24 Decreto da criação (31 de agosto de 1824) transcrito na abertura do livro com a ordem nº 54: “Este Livro há-de Servir no Expediente da Mordomia-Mor da Rainha Nossa Senhora, para Registo de Cartas e Alvarás”. Ver expediente nos livros 18, 19 e 20 referentes ao período de 1776 a 1832 (ANTT, Inventário do Fundo da Casa das Rainhas).

25 Com várias séries documentais como a dos livros de registo das ordens para os ministros e mais oficiais que servem nas terras da rainha (por exemplo o livro nº 23), livro de consultas e livros de porta (ver, por exemplo, os livros nºs 27 a 29). Ver, ainda, a série de livros entre 1640 e 1833 (nove livros), ANTT, Inventário do Fundo da Casa das Rainhas.

26 ANTT, Inventário do Fundo da Casa das Rainhas, livro nº 209. Ver sobre a Chancelaria a série documental entre 1643 e 1833 (36 livros).

27 Uma outra série documental era formada pelos livros dos contos em que se fala de uma Casa dos Contos onde eram registados e guardados os valores das arrecadações das receitas

As ordens da rainha chegavam ao Conselho por duas vias: da sua iniciativa ou por consulta. Quanto à primeira, a rainha fazia chegar as suas resoluções ao Conselho através do vedor da fazenda que, por sua vez, as tomava do secretário. As consultas eram remetidas ao despacho da rainha pelos escrivães do Conselho que as depositavam em envelope fechado na secretaria. O secretário encarregar-se-ia, então, de as levar a despacho. A comunicação das mesmas fazia-se de igual forma: o secretário entregava os despachos ao vedor que as levava à reunião do Conselho para este tomar conhecimento, antes de se passarem as cartas aos interessados. Este género de expediente seguia, como já se disse, o modelo praticado pelos tribunais e conselhos régios.

O registo dos despachos era feito, igualmente, de duas formas: ou eram registados na Chancelaria (se assinados pela Rainha)²⁸ ou em livros próprios para o expediente normal. Existiam, ainda, dois livros, da responsabilidade do porteiro, para escriturar as despesas do Conselho, as receitas da Chancelaria e das condenações da justiça.

Quanto à Casa da Rainha, a atividade dos seus oficiais e criados era assegurada pelo mordomo-mor que, na falta de regimento próprio, deverá ter seguido, nas suas linhas gerais, o do mordomo-mor da Casa Real²⁹, o mesmo se podendo dizer dos restantes ofícios³⁰ como, aliás, sugere, o regimento de 1656 quando, referindo-se, a outras situações, diz que “se usará da mesma forma que se usa” nos tribunais régios e seus regimentos. A direção da família feminina da Casa, competia à camareira-mor.

como, por exemplo, o Livro da Casa dos Contos da Casa da Rainha (1755-1769), nº 82, que começa os registos em 26 de Maio de 1758 com um índice temático (ANTT, Inventário do Fundo da Casa das Rainhas).

28 A Chancelaria tinha, também, um arquivo próprio como atesta, por exemplo, o livro nº 11, onde na lombada se pode ler “Chancelaria da Casa das Senhoras Rainhas (1753-1760)” e que começa os registos em 28 de abril de 1753. Registos referentes a cartas passadas pela rainha em resultado de consultas (que são resumidas nos seus conteúdos) e que foram seladas pelo chanceler: emprazamentos, encartes, mercês, confirmações, rendas de baldios e residências (ANTT, Inventário do Fundo da Casa das Rainhas).

29 Ver *Systema, ou Collecção dos Regimentos Reaes*, Lisboa, 1791, Officina Patriarcal de Francisco Luiz Ameno, tomo IV, pp. 474-478.

30 Ver Regimento dos Offícios da Casa Real d’El-Rei Dom João IV, em Silva, 1856: pp. 166 e ss.

QUADRO VII
Ofícios e criados da Casa da Rainha
 (1754)³¹

Cargo	Totais
Mordomo-mor	1
Estribeiro-mor	1
Camareira-mor	1
Estribeiro-menor	1
Vedor	9
Secretário	1
Total	14
Confessor e capelão	1
Porteiro da câmara	1
Porteiro da Casa Escura	1
Tesoureiro	1
Escrivão	1
Guarda-Damas	2
Oficial da Secretaria	3
Porteiro (Portaria)	2
Varredor	4
Vesteeiro	1
Damas de Honor	6
Damas	10
Meninas da vela	2
Damas da câmara	6
Açafatas	2
Moças da câmara	12
Moças da retrete	10
Porteiro das Damas	5
Sangrador	1
Reposteiro	10
Alfaiate	0
Total Geral	96

O quadro VII apresenta uma tipologia dos vários cargos da Casa, criados e criadas e o total desta Corte. Os principais ofícios totalizavam 15 cargos e o conjunto dos criados e criadas andaria à volta de sete dezenas.

³¹ ANTT, Inventário do Fundo da Casa das Rainhas, livros nº s 46 e 260.

O estribeiro-mor, visconde de Vila Nova de Cerveira, também um dos vedores referidos (que acumulava), pertencia à Casa Real, bem como o mordomo-mor, João Manuel de Noronha, Marquês de Tancos. O secretário era Manuel Gomes de Carvalho, desembargador do tribunal do desembargo do Paço, e três dos vedores exerciam funções no Conselho da Fazenda. Deste modo temos como oficiais que, aparentemente, pertenciam apenas à Casa, o estribeiro-menor (João Caetano), a camareira-mor, e cinco vedores: o conde da Ponte, o conde da Ribeira, D. Rodrigo de Noronha, Pedro da Cunha de Mendonça e o Conde de Vale dos Réis. E dizemos “aparentemente” porque os ordenados dos vedores era de 105 mil réis e o de estribeiro-menor de 40 mil réis o que corrobora quanto temos vindo a dizer sobre o carácter complementar destas remunerações.

No que respeita à Casa Real (ver quadro VIII), no início do reinado de D. José, os Grandes do Reino continuavam a monopolizar os ofícios superiores cujo total representa cerca de quatro dezenas de cargos, com destaque para os gentis-homens das câmaras que ocupavam a maioria dos serviços do palácio régio³². O total dos criados era, aproximadamente, de duas centenas. Se nos reportarmos aos titulares, verificamos que os marqueses, apesar de formarem o grupo mais reduzido dos Grandes, detêm oito ofícios (22%) e os Condes 16 (43%), o que equivale a um total de 24 cargos (65 %). Estariam, portanto, em funções no palácio real, ao serviço do monarca e da rainha, um conjunto de perto de trezentas pessoas das quais cerca de 15% ao serviço da rainha.

32 Segundo Nuno Gonçalo Monteiro, os ofícios da Casa Real terão aumentado bastante, entre meados do século XVIII e inícios do século XIX, oscilando o número entre 50 e 80 (ver Monteiro, 1998: p. 531).

QUADRO VIII
Ofícios da Casa Real
(1750)

Cargo	Totais
Alferes-mor	1
Almotacé-mor	1
Aposentador-mor	1
Armeiro-mor	1
Capelão-mor	1
Capitão da Guarda Real	2
Capitão da Guarda Real Alemã	1
Copeiro-mor	1
Corregedor do Crime e da Corte e Casa	1
Esmoler-mor	1
Estribeiro-mor	2
Gentil-homem da Câmara	10
Meirinho-mor	1
Mestre-Sala	1
Monteiro-mor	1
Mordomo-mor	2
Porteiro-mor	1
Provedor das Obras Reais	1
Reposteiro-mor	1
Tesoureiro da Casa Real	1
Trinchante	1
Vedor	4
Total Geral	34

Jurisdição do Estado e da Casa da Rainha

Desde o início da monarquia portuguesa (1143) que as rainhas possuíam, como se disse, várias doações, usando os bens da Coroa para “Manter a sua sustentação e dignidade”³³. Sendo donatárias da Coroa tinham jurisdição própria e prerrogativas especiais. Para além das terras, outras rendas e direitos suportavam as despesas com a Casa como seja o pagamento de or-

³³ Ver Freire, 1967.

denados, propinas e mercês dos ministros, oficiais e criados, até às despesas com a manutenção e o governo das terras. Administravam a justiça através de um ouvidor geral, cuja jurisdição incluía o direito de despachar os casos cíveis e crime sem interferência dos corregedores das comarcas. A amplitude da capacidade jurisdicional da Casa não foi, porém, sempre a mesma até à sua extinção (1833).

O primeiro Regimento dado ao Ouvidor aparece nas *Ordenações Afonsinas*, livro I, título VIII, onde se diz que o ministro pode conhecer apelos e agravos e exercer o direito de correição. No livro II, título XL é definida a jurisdição do Ouvidor e da Rainha. As *Ordenações Manuelinas* (1521) incluíram outras disposições específicas sobre o alcance desta jurisdição como é exemplo o título XXVI "Polo qual em as doações feitas aas Raynhas [...] com toda sua Jurisdição cível e crime, mero e mixto império". No parágrafo 1º diz-se que as Rainhas confirmam, através do seu ouvidor, as eleições para juízes, vereadores e outros ofícios nas suas terras; que as apelações e agravos são conhecidos pelo ouvidor; que os corregedores das comarcas, quando entrarem nas suas terras, devem fazer correição em nome da Rainha. No parágrafo 12º confirma-se que, nas terras das rainhas, não podem entrar os corregedores das comarcas e que as apelações sentenciadas pelos seus ouvidores não vão à Casa da Suplicação.

Pouco antes, porém, da publicação das *Ordenações Manuelinas*, foi dado um Compromisso (espécie de regimento), em 18 de março de 1512, ao Hospital Real das Caldas, criado pela rainha D. Leonor (1484), com direitos sobre as terras da rainha e referentes às vilas de Óbidos, Aldeia Galega da Merceana e Caldas. Alguns anos depois, D. João III, por provisão de 29 de julho de 1532, anulou este compromisso e entregou o governo do hospital aos cônegos seculares de S. João Evangelista mas manteve os mesmos privilégios³⁴. A sua esposa, a rainha D. Catarina, tinha entre as suas doações,

34 Mais tarde, D. Sebastião (1572), submeteu o governo do hospital à Mesa da Consciência e Ordens. Já nos finais do reinado de D. José, em 20 de Abril de 1775, o hospital teve, então, um verdadeiro Regimento, bastante detalhado, e ficou na dependência da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino e do Erário Régio quanto à administração da fazenda devido "à utilidade pública da cura dos enfermos". Na altura foram, igualmente, confirmados os direitos do hospital sobre as vilas de Óbidos, Aldeia Galega da Merceana e Caldas. Ver *Systema*, ou

as terras de Alenquer, Sintra, Óbidos, Aldeia Galega da Merceana, Silves e Faro. Tudo se alteraria para a Casa da Rainha com a ocupação do trono pela dinastia filipina visto que as doações foram, ao mesmo tempo, extintas e incorporadas na Coroa. A vila de Alenquer, por exemplo, foi doada, no tempo de D. Filipe III, a D. Diogo da Silva que a passou para o neto, D. Jaime da Silva. E a vila de Óbidos, em 22 de dezembro de 1636, foi doada a D. Vasco de Mascarenhas, com o título de Conde de Óbidos³⁵. Assim, a mais imediata consequência da nova política régia dos Áustrias, relativamente à Casa da Rainha, foi a da sua omissão na recopilação das *Ordenações Filipinas* (1603) onde deixou de se fazer qualquer referência às suas jurisdições particulares.

Com a Restauração do Reino (1640), essas mesmas terras foram devolvidas à Coroa pelo que, nas Cortes de 28 de janeiro de 1641, se colocou o problema dos assentos dos procuradores. Foi assim que, em 10 de fevereiro de 1642³⁶, através de uma Carta Patente, D. João IV, começou o processo de restituição das terras “para esplendor de sua Casa e dignidade, renovando-se o dito Regimento do Ouvidor”. Numa outra carta, de 10 de janeiro de 1643, o monarca confirma as cartas de doação feitas por D. João III à rainha D. Catarina, em 4 de janeiro de 1529³⁷ (terras, rendas, direitos, ofícios, padroados, alcaidarias-mores, jurisdições), como a provisão de 6 de maio de 1550³⁸ em que se regula a jurisdição, o governo e a administração da fazenda, vedor, ouvidor, oficiais da Casa, modelo de despacho e funcionamento da Chancelaria.

Dois anos depois, por Carta Régia de 24 de outubro de 1645, o monarca irá mesmo punir o provedor de Torres Vedras por ter entrado nas terras da rainha. E confirmará, também, as vilas das Caldas e Salir do Porto que, por outras provisões, pertenceram às rainhas D. Leonor e D. Catarina, com

Collecção dos Regimentos Reaes, 1789: pp. 521-544.

³⁵ Ver, sobre as doações, Lourenço, 1999, volume I.

³⁶ Silva, 1856: p. 127.

³⁷ *Idem*, pp. 179-180. Esta provisão é depois, de novo, transcrita como apêndice da carta. Nela se diz que, por contrato de casamento entre D. Manuel e D. Leonor, as terras da sua irmã logo que vagassem entravam na posse da rainha (as cidades de Silves e Alvor e as vilas de Faro, Óbidos, Alenquer, Sintra, Aldeia Galega e Aldeia Gravinha) com todos os seus termos e jurisdições. E que foram confirmadas para a rainha D. Catarina, esposa de D. João III, ressaltando o rei o direito de correição e alçada

³⁸ *Idem*, p.179.

exceção do Hospital das Caldas. São, igualmente, mencionadas outras terras doadas como Aldeia Gavinha, Óbidos, Caldas e Salir do Porto³⁹.

Atendendo à posse e reconhecimento destas terras e sua jurisdição, foi mandado incorporar nas *Ordenações Filipinas* os dois títulos das *Ordenações Manuelinas*, referentes ao Livro 2º (título XXVI) e Livro nº I (título X), “Do Ouvidor das Terras da Rainha”, confirmando-se, assim, a concessão de jurisdição do “Vedor, Juiz, e Ouvidor, e mais Desembargadores, e Oficiais dos feitos de sua Fazenda e Estado”, tendo em vista “a boa ordem e regimento de sua Casa, e seu Estado”⁴⁰.

Com esta anexação e com a publicação do Regimento do Ouvidor e a carta de confirmação das doações, pode dizer-se que estamos perante o primeiro esboço de Regimento da Casa e Estado da Rainha. Ficavam assim definidas a jurisdição do ouvidor e demais desembargadores, o governo e a administração das rendas e fazenda, a consignação dos direitos, as formas de despacho das apelações e agravos dos contadores, almoxarifes, juizes dos direitos reais e oficiais das fazenda como, também, a criação de uma chancelaria própria. Nesta conjuntura, a rainha D. Luísa de Gusmão inicia o engrandecimento da Casa e a recomposição do seu Estado. Assim, poucos dias antes do falecimento de D. João IV, em 11 de outubro de 1656, antecipando a assunção plena da regência, que já a tinha exercido, de forma interina, nas alturas em que D. João IV se ausentava da Corte por causa da guerra da Restauração, despacha o Regimento do Conselho da Fazenda e Estado da Rainha⁴¹. De notar, porém, que este regimento diz respeito, apenas, ao Estado da Rainha e não à sua Casa, ou seja, ao governo das suas terras.

Em 9 de novembro de 1661, D. Afonso VI faz a doação à Casa da Rainha do Paul da Ota, do termo de Alenquer, corredouros e fundo de Berger por “ser de grande rendimento, mandando a dita Senhora tratar dele como convém”⁴².

39 *Idem*, pp. 176-178.

40 E, por decreto de 19 de Outubro de 1654, D. João IV confere aos ministros letrados que sirvam os lugares do Estado da Rainha as mesmas prerrogativas e predicamentos dos ministros do Reino para que a rainha “ache ministros” letrados para a boa administração da justiça.

41 Ver o Regimento no *Systema, ou Collecção dos Regimentos Reaes*, Lisboa, 1789: pp. 658-663.

42 Ver Lourenço, 1999, volume II.

Depois da morte de sua mãe, o monarca assume a administração da Casa, decretando, em 11 de março de 1666, que os ministros de Estado e Fazenda da Rainha continuem com o despacho e que as ordens se passassem em seu nome, como Administrador da Casa, o que aconteceu até ao seu casamento (7 de abril de 1666). E novas doações serão feitas como a do padroado de diversas igrejas (1669), consignação do rendimento do pau-brasil e portos secos (1687) e outras rendas (1691).

No século XVIII, durante o período josefino, particularmente depois da criação do Erário Régio (1761), a administração da Casa fica a cargo das instituições régias. Num primeiro momento através da nomeação de vários oficiais da fazenda para o Conselho do Estado e da Casa. E, posteriormente, com a nomeação, pela rainha Mariana Vitória, do Conde de Oeiras para Inspector Geral das suas rendas.

Já durante o reinado de D. Maria I, em 11 de março de 1786, a rainha reinante, em razão de um conflito de jurisdição entre a Casa da Suplicação e o Conselho da Rainha, a propósito de uma comissão passada ao ouvidor Geral das Terras da Rainha pelo Conselho para conhecer uma causa intentada na câmara de Sintra, os desembargadores dos agravos da Casa da Suplicação declararam, por acórdão, ser o processo nulo por o Conselho não ter jurisdição para conceder essa comissão. Invocando, porém, o Regimento que dava aos ministros do Conselho a mesma jurisdição que tinham os desembargadores do Paço e do Conselho da Fazenda, a rainha confirma o Regimento dado no ano de 1656 que o “Conselho da Fazenda, e Estado usa ha mais de hum século”⁴³. Contudo, após esta ratificação, a Lei de 19 de julho de 1790⁴⁴, que regula a jurisdição dos donatários da Coroa e extingue as ouvidorias⁴⁵, sem distinção de qualidade e privilégio, refere-se, em particular, ao Estado, e Casa das Rainhas (ver artigo 22º) para afirmar a abolição das isenções da correição, a extinção das ouvidorias e a subida dos recurso das apelação para

43 Ou seja, o Regimento manteve-se inalterado até à extinção da Casa e Estado (1833).

44 Silva, 1828: p. 602 e seguintes.

45 Confirmada e novamente regulamentada pelo Alvará de 7 de janeiro de 1792, Silva, 1828: pp. 607-611.

os tribunais da Relação da Coroa (Porto ou Casa da Suplicação). Os juizes de fora e os corregedores, embora providos pela rainha, passavam a ser propostos ao Desembargo do Paço, ou seja, as suas jurisdições pertenciam à Coroa. Por outro lado, os tribunais do Conselho da Rainha, seja da justiça como da fazenda, deixaram de se intrometer na jurisdição contenciosa e judicial, por apelação ou agravo, obrigando a que o Regimento de 11 de outubro de 1656 se conformasse com a nova legislação.

Na mesma altura, Pascoal José de Melo Freire, nas suas *Instituições de Direito Civil*, ao referir-se à Casa das Rainhas, coloca mesmo o problema da inconstitucionalidade do regimento de D. Luísa de Gusmão por este não ter sido outorgado pelo monarca e, por isso, não ter vigor de lei na medida em que as jurisdições nunca tinham sido doadas pela Coroa. Vai até mais longe quando é de opinião que a ratificação de 1786 é nula, embora decorrente do poder régio da rainha, por não ter sido registada nem publicada na Chancelaria, para além de considerar que estes privilégios jurisdicionais são “Muito especiais e dificilmente separáveis del-Rei”, por isso, pertencentes, exclusivamente, ao Desembargo do Paço. E acaba por invocar a Lei de 19 de julho de 1790 para declarar a extinção da jurisdição⁴⁶.

Com as invasões francesas, a administração do Estado da Rainha colapsou perante a desarticulação da estrutura do seu Conselho e, por outro lado, opera-se a desagregação da Casa uma vez que a rainha passa a receber uma dotação do Erário Régio criado no Brasil.

Com a Restauração da Monarquia (agosto de 1808) e da Regência, a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, sob o comando de João António Salter de Mendonça, reorganiza os serviços administrativos onde se inclui o arquivo cujo plano de classificação detalha os negócios a cargo desta repartição, e o seu expediente, em matéria de graça, justiça e de mais objetos em que se “Divide a Administração Publica [...] e que competem a esta Secretaria de

46 As *Institutiones* de Pascoal José de Melo Freire (1738-1798) foram adoptadas como manual da cadeira de Direito Pátrio no curso de Direito da Faculdade de Coimbra (Aviso Régio de 7 de maio de 1805). Estamos, portanto, não só a referirmo-nos a um dos mais ilustres juristas que fez parte da Junta do Novo Código (1783) para rever o Direito Português, como um dos mais emblemáticos teóricos do despotismo esclarecido.

Estado”⁴⁷. Por aqui se pode constatar que na classe III, sobre as Consultas dos Tribunais, está na divisão 20ª o Conselho da Fazenda e Estado da Rainha, o que quer dizer que as suas consultas eram apreciadas através da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino. E, do mesmo modo, na subdivisão 19º, estão todos os negócios que não são tratados por consulta mas que “São com tudo ponderáveis por sua natureza, e materias”, de onde fazem parte os da Casa da Rainha. Como se verá, mais adiante, entre 1807 e 1817 não ocorreram quaisquer nomeações para o Conselho da Rainha o que só aconteceria depois de D. Carlota Joaquina assumir o governo da Casa.

Durante a conjuntura da primeira fase da revolução liberal (1820-1823), no rescaldo da revolta do Conde Amarante (fevereiro de 1823), portanto muito próximo do encerramento das Cortes do Soberano Congresso, estas decretaram, provisoriamente, em 29 de março de 1823⁴⁸, a extinção da jurisdição e do exercício do Conselho da Casa e Estado da Rainha, conservando, porém, os ordenados aos seus membros desde que a soma dos vencimentos que recebessem de “Outras Repartições, não excedesse dois mil e trezentos réis”. As despesas com os ministros territoriais passaram para o Tesouro Nacional. Quanto às esmolos, só foram permitidas as que não excedessem 100 mil réis desde que se destinassem a recolhimentos ou conventos de freiras. E, para o pagamento dos criados e criadas, o Tesouro Público passava a disponibilizar, anualmente, a quantia de 30 contos. O certo, porém, é que estas disposições foram completamente ignoradas na sequência do movimento da “vilafrancada” que interrompeu a primeira experiência liberal em Portugal.

Com a outorga, por D. Pedro, da Carta Constitucional, em 29 de abril de 1826, o seu artigo nº 80º estipulava que as “Cortes logo que o Rei suceder na Coroa, lhe assinarão, e à Rainha sua Esposa, uma dotação correspondente ao decoro de sua Alta Dignidade”. Mas a Casa continuou a funcionar duran-

47 Palavras introdutórias ao plano de classificação do arquivo, o primeiro e único que se conhece para uma instituição do Antigo Regime, da autoria de Pedro de Alcântara Pereira Rollim, oficial e escrivão da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda. Ver, a propósito, Subtil, 1999: pp. 157-188.

48 *Diário do Governo*, 14 de abril de 1823, página referente ao Ministério dos Negócios do Reino.

te os anos de confronto entre liberais e absolutistas até que D. Pedro ordenasse a António José Pedroso de Almeida, escrivão do Tesouro, uma relação dos seus rendimentos e despesas e a extinguisse por Decreto de 9 de agosto de 1833. O diploma invoca a suficiência da dotação para o “Decoro de Sua Alta Dignidade” e a necessidade de “regular todos os Ramos d’Administração Pública de um modo coerente com os princípios da mencionada Carta”⁴⁹.

O terramoto e as consequências políticas e administrativas⁵⁰

Os acontecimentos naturais causados pelo sismo de 1755⁵¹ alteraram profundamente o sistema de organização do poder e as relações da Coroa com a Nobreza, a Igreja e o Reino.

Em primeiro lugar, pelos efeitos do caos e da desordem na administração régia causados pelo sismo. O colapso da administração régia decorreu do estado irreversível em que ficaram as instalações e os arquivos dos tribunais e conselhos régios, a confusão causada pela dispersão dos ministros e oficiais régios que se refugiaram nas casas de campo, nos domicílios de amigos e parentes cujos paradeiros tornaram muito difícil as suas convocações⁵². Mesmo os que acabaram por regressar ao trabalho, ao fim de alguns dias, não tinham espaços condignos para exercerem os ofícios, apesar de insistidos para formarem os “corpos” dos tribunais, completamente desfeitos pela tragédia.

A primeira instituição a conseguir entrar em funcionamento foi a Casa da Suplicação que se instalou, provisoriamente, no Largo da Igreja de Santa Isabel com alguns ministros e o Regedor, o duque de Lafões. Tinha, porém, que realizar as sessões a céu aberto com os desembargadores “sentados em algumas pedras de cantaria que ali se achavão para a mesma obra deferião a vários Requerimentos”. Só em 5 de maio de 1758 é que ficou insta-

49 *Collecção de Decretos e Regulamentos...*, 1835: pp. 11-12

50 Ver desenvolvimento deste tema em Subtil, *O Terramoto Político (1755-1759)*, op. cit.

51 Sobre as repercussões do terramoto na Europa ver de Araújo, 1993: pp. 125-130.

52 Ver *Portugal Aflito e Conturbado pello Terramoto do anno de 1755*, Lisboa, 1759-1761 (manuscrito inédito do Arquivo Municipal de Lisboa).

lada no Rossio, nas casas de D. Antão, junto à Travessa da Barroca e da rua das Portas de Santo Antão.

O tribunal do Desembargo do Paço só reiniciaria as suas actividades bastante mais tarde, no dia 10 de janeiro de 1756, numas instalações cedidas, em Belém, pelo duque de Aveiro que exercia a sua presidência. Meses mais tarde, seria transferido para uma casa de madeira “feita e adornada primorosamente”, próxima do convento de Jesus da Boa Morte, onde se terá conservado até se concluírem as obras no Terreiro do Paço⁵³.

Um outro tribunal, o da Mesa da Consciência e Ordens, começou por funcionar num pavilhão de campanha montado nos terrenos contíguos ao convento de Nossa Senhora das Necessidades e demorou muito tempo até se encontrarem instalações na zona do Rossio.

O Conselho da Fazenda foi reativado nuns prédios cedidos por um provedor da fazenda, que morava na freguesa de S. Sebastião da Pedreira, próximo do domicílio de alguns vedores que tinham as suas quintas nas imediações. Veio, depois, a ser reinstalado na Rua das Janelas Verdes onde funcionou por largos anos até ficar, definitivamente, no Terreiro do Paço.

A Junta dos Três Estados e o Conselho da Guerra foram instalados em tendas de campanha, nas cercanias de Alcântara, em condições muito deficientes. Um outro conselho, o Conselho Ultramarino, só voltaria a reunir quando um dos conselheiros, Alexandre Metelo, disponibilizou a sua casa situada na periferia do Paço da Rainha.

O Senado da Câmara de Lisboa começou por ficar sitiado em casas de madeira, num terraço do convento de Sta. Ana, até ser transferido para um prédio pertencente a D. Lourenço de Almada, passando a partilhar o espaço com o Depósito Público da Corte e a renda com o tribunal da Casa da Suplicação (5 de maio de 1758). Mas a grande maioria dos restantes órgãos da administração régia ficariam inactivos, durante bastante tempo, por não ter sido possível encontrar prédios que os pudessem albergar. Estas enormes dificuldades só ficaram, em parte, resolvidas no início da década de 70.

53 ANTT, núcleo do Desembargo do Paço, livro nº 145.

Estas dificuldades estendiam-se aos ministros e oficialato, que residiam no centro da cidade, nas imediações dos tribunais, precisamente a zona mais afetada pelo terramoto, e que perderam tudo na tragédia: bens, móveis, vestuário, cavalos e carruagens. Tanto ministros como escrivães e oficiais tiveram, por longo tempo, de sair para o trabalho com a pouca roupa que tinham e enormes dificuldades para se deslocarem por falta de carruagens, cavalos e, sobretudo, devido ao estado deplorável das ruas.

A desorganização estendeu-se, também, à improvisada residência do monarca nos Paços da Ajuda, na Barraca Real, expressão de um espaço político desarticulado, sem condições para refazer a vida cortesã ou constituir-se como centro da governação. A intervenção política para responder aos problemas criados pela catástrofe levou a associação de personalidades muito distintas que partilharam um governo inorgânico mas, a partir do momento em que cessaram as razões da aliança conjuntural, desencadeou-se o conflito entre a fração aglutinada em torno do duque de Lafões, primo do monarca, e o grupo seguidor do secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, Sebastião José de Carvalho e Melo.

Em meados do ano de 1756, a conjura palaciana para afastar Sebastião José de Carvalho e Melo foi apoiada por um conjunto destacado de nobres. O decreto de 17 de agosto de 1756 dá conta da gravidade da situação ao mandar abrir devassa permanente em todos os lugares de Lisboa e Reino para investigar o sucedido. Se na primeira conspiração contra o ministro não estavam, ainda, reunidas condições para uma resposta mais radical ao grupo dos Grandes (duque de Lafões, duque de Aveiro e os marqueses de Marialva e de Angeja e o conde e S. Lourenço), a situação alterar-se-ia, volvidos cerca de dois anos, com o acontecimento relacionado com o fracasso do regicídio, consumando a tomada do poder pelo futuro Marquês de Pombal.

Vejamos o que terá ocorrido com o Conselho e a Casa da Rainha que estavam sediados na zona do terramoto. Até ao terramoto, a secretaria da Casa estava no Paço Real, na Praça do Comércio. As secretarias do Conselho da Rainha tinham sede numa das entradas da mesma praça, a escassa distân-

cia da residência régia. No início de 1756, os registos dos arquivos dão a Casa e o Conselho instalados em Belém como aconteceu com a Casa Real. A partir de 1 de setembro de 1759, a documentação passa a referir o Palácio Nacional da Ajuda, melhor dito, as instalações da Barraca Real. Ou seja, tanto o Conselho como a Casa da Rainha acompanharam as mudanças da Casa Real. As primeiras consultas começaram em 31 de março de 1756 mas os primeiros registos na Chancelaria são de 27 de janeiro de 1757.

O que terá acontecido com o seu governo depois da tragédia e da conjuntura relacionada com o início do consulado *pombalino*? Entre 1642 e 1754 terão sido nomeados 36 ministros para o Conselho⁵⁴, isto é, uma média de uma nomeação por cada três anos. Entre 1759 e 1830 (ver quadro IX) foram nomeados 38 deputados e três procuradores, portanto, uma média de cerca de duas nomeações em cada triénio, se descontarmos os dez anos (entre 1807 e 1817) em que não houve nenhuma nomeação durante a estadia da Corte no Rio de Janeiro até à morte de D. Maria I. Ou seja, as nomeações dos ministros duplicaram a partir da segunda metade do século XVIII, podendo dizer-se o mesmo para os oficiais.

Este aumento do pessoal começa, porém, e desde logo, a partir do atentado a D. José. Em 1760 (ver quadro X), os ministros sobem de seis membros para 11 e os oficiais de 14 para 25, portanto, duplicam os seus contingentes. E este aumento faz-se, sobretudo, à custa de ministros e oficiais especializados no setor da fazenda o que evidencia um diagnóstico político muito negativo relativamente à arrecadação e gestão das suas receitas. Já em 19 de agosto de 1750, o monarca atendendo às necessidades da rainha dotou a sua Casa com uma renda excepcional: “Hey por bem fazer-lhe a mercê de oitenta contos de reis cada anno que terá principio no primeiro do corrente mês pagas na Casa da Moeda desta cidade”⁵⁵. A ordem foi dada ao Conselho da Fazenda.

⁵⁴ Ver Lourenço, 1999, volumes I e II.

⁵⁵ ANTT, Inventário do Fundo da Casa das Rainhas, livro nº 46, *Registo de decretos firmados pela secretaria dos Negócios, Justiças, Mercês da Casa da Rainha (1740-1805)*.

QUADRO IX
Posse de ministros do Conselho da Fazenda e Estado da Rainha
(1759-1830)⁵⁶

Ano	1	2	3	4	Total
1759	3				3
1766	2	1			3
1768	3				3
1770	1		1		2
1774	2				2
1781	2				2
1782	1				1
1786			1		1
1789	1				1
1791	4				4
1794	1				1
1796	1		1		2
1798			1		1
1799	1				1
1802			1		1
1803	1				1
1805	3				3
1807			1		1
1817	3				3
1819	1				1
1820	2		1		3
1822	1				1
1825	2				2
1827		1			1
1828	1		1		2
1829	1				1
1830	1				2
Totais	38	3	8		49

Nota: 1 - Deputado; 2 - Procurador; 3 - Escrivão.

⁵⁶ ANTT, Inventário do Fundo da Casa das Rainhas, livro nº 22.

QUADRO X
Ministros e Oficiais do Conselho da Fazenda e Estado da Rainha
(1760)⁵⁷

Cargos	Totais	Observações
Vedor da fazenda e Estado	1	
Ouvidor da fazenda	1	a)
Ouvidor geral das terras	1	a)
Deputados	5	
Procurador da fazenda	1	
Secretário e chanceler-mor	1	
Secretário da Chancelaria e Conselho	1	
Escrivães	9	b)
Oficiais	4	c)
Porteiro	1	
Provedor dos contos	1	
Executores da fazenda	3	
Contadores dos contos	3	
Meirinho da fazenda	1	
Contínuo da fazenda	1	
Fiel do tesoureiro	1	
Cobrador das rendas	1	
Total	36	

Nota: a) Também deputado; b) Um da fazenda, um da câmara, um do tesouro, dois dos contos, dois das execuções, um da Chancelaria e um geral; c) Dois da justiça, um da fazenda, um da secretaria de Estado da Rainha.

Mas as despesas com a administração da Casa cifravam-se no ano de 1753 em cerca de dois contos e meio e as do Conselho em cerca de um conto⁵⁸. Quer isto dizer que o reforço da dotação não é resultado das despesas com o pessoal da Casa e do Estado, mas sim com outras relacionadas com a alimentação, o vestuário, as cavalariaças, o luxo e os gastos da própria rainha, que os rendimentos não cobriam. Mas, também, com as inúmeras mercês, propinas, moradias que tornava difícil um controlo das despesas. Por isto mesmo, o

⁵⁷ ANTT, Inventário do Fundo da Casa das Rainhas, livro nº 260.

⁵⁸ ANTT, Inventário do Fundo da Casa das Rainhas, *Canhenho da Folha dos Ordenados da fammilia Portugueza da Raynha nossa Snra do anno de 1753 e Folha dos Ordenados dos Ministros e Officiaes do Concelho da Fazenda, e Estado da Raynha N. Sr^a do anno de 1753* (livro nº 209).

governo de Pombal, extinguirá estas regalias e fixaria, apenas, ordenados, sem mais suplementos, tal como aconteceu com o pessoal afecto aos tribunais e conselhos régios (ver quadro XI), embora estes novos ordenados continuem a ser um complemento do vencimento. O propósito para controlar o Conselho, do ponto de vista financeiro e político, é inquestionável. Para além da reforma dos ordenados, do aumento de pessoal especializado na área financeira, o Conselho vê subir o montante das despesas administrativas de um conto de reis para perto de cinco contos, demonstrando-se a vontade para implicar os membros na sua gestão, mesmo em regime de acumulação.

Uma comparação, mais detalhada, da evolução do Conselho, antes e depois do terramoto, entre 1753 e 1760 (ver quadros XII e XIII), dá-nos uma ideia do que se passou, ou seja, o tribunal da rainha foi sujeito, por um lado, a uma apertada vigilância financeira e, por outro, a um processo de instrumentalização política tendo em vista a sua dependência aos órgãos centrais da administração régia. E, desde então, até à sua extinção, o Conselho não mais deixaria de estar submetido ao Erário Régio, à Secretaria de Estado dos Negócios do Reino e ao Conselho da Fazenda, para além da Casa se confundir, cada vez mais, com a Casa Real.

Assim, em 1760, volta a existir um Presidente para o Conselho, Paulo de Carvalho Mendonça, irmão do próprio Pombal, que preside, também, ao tribunal da Inquisição e Francisco da Fonseca e Sousa, vedor da Casa Real, é nomeado Superintendente dos Contos da Casa, com jurisdição sobre todas as rendas.

QUADRO XI
Ordenados dos ministros e oficiais do Conselho da Rainha
 (1760)⁵⁹

Cargos	Ordenado (mil réis)
Vedor	400
Ouvidor da fazenda	220
Ouvidor geral das terras	220
Deputado	220
Procurador da fazenda	200
Secretário e chanceler-mor	220
Secretário da Chancelaria e Conselho	190
Escrivão da fazenda	190
Escrivão da câmara	190
Superintendente dos contos	102
Provedor dos contos	96
Executores da fazenda	100
Contadores dos contos	80
Oficial da secretaria de Estado	80
Oficial da justiça	Entre 60 e 89.600
Oficial da fazenda	89.600
Porteiro	70
Escrivão do Tesouro	61.400
Escrivão	70

⁵⁹ ANTT, Inventário do Fundo da Casa das Rainhas, livro nº 260, *Folha dos ordenados dos Ministros e Officiaes do Concelho da Fazenda , e Estado da Raynha N. Srª do anno de 1760.*

QUADRO XII
Composição do Conselho da Fazenda e Estado da Rainha
 (ordem alfabética do nome) (1760)⁶⁰

Nome	Cargo
António Inácio de Campos	Oficial de justiça e escrivão dos contos
Bernardino Pereira Burgos	Cobrador das minhas rendas
Duarte Salter de Mendonça	Ouvidor geral terras e deputado
Félix Correia Azevedo	Contador dos contos
Francisco da Fonseca e Sousa	Superintendente dos contos
Francisco Xavier da Costa Fortinho	Contador dos contos e oficial da fazenda
Francisco Xavier Porcile	Deputado
Gaspar Fernandes da Silva	Meirinho e solicitador da fazenda
João António de Oliveira	Procurador da fazenda
João Gomes de Araújo	Oficial da secretaria de Estado
João Marques Bacalhau	Deputado
João Pedro de Lima Pinto	Escrivão da câmara
Joaquim Carneiro de Alcáçovas e Sousa	Escrivão da fazenda
José Simões Barbosa	Deputado
José da Costa Fortinho	Escrivão
José de Seabra da Silva	Executor da fazenda
Luís de Sequeira e Sá	Provedor dos contos
Luís Gomes Ferreira	Fiel do tesoureiro, escrivão da Chancelaria e contínuo da fazenda
Luís Gomes Peixoto	Secretário geral de rendas e despesas da Chancelarias e Concelho
Manuel de Sousa Soeiro	Escrivão
Manuel Gomes da Costa	Porteiro da fazenda e escrivão dos contos e execuções e oficial da justiça
Manuel da Costa Mimoso	Deputado
Manuel Gomes de Carvalho	Ouvidor da fazenda, deputado, secretário e chanceler-mor
Paulo de Carvalho Mendonça	Vedor da fazenda e Estado
Simão da Fonseca de Sequeira	Deputado
Ventura Luís Pereira de Carvalho	Escrivão do Tesouro

⁶⁰ *Idem.*

QUADRO XIII
Conselho da Fazenda e Estado da Rainha
 Evolução dos ministros e oficiais (ordem alfabética do nome) (1753-1754-1756-1760)⁶¹

Nome	1753	1754	1756	1760	Observações
Antônio de Andrade Rego	2	2	-	-	
Antônio Inácio de Campos				6*	Justiça
Bernardino Pereira de Burgos			x	x	Recebedor das rendas
Duarte Salter de Mendonça	4	4	4+3	4+3	
Félix Correia de Azevedo			x	x	Contador dos contos
Fernando Afonso Geraldes	4	4	4		
Francisco da Fonseca e Sousa				x	Superintendente dos contos
Francisco Xavier da Costa Fortinho	6	6	6	6	Oficial da fazenda, da secretaria e contador dos contos
Francisco Xavier Porcile				4	
Gaspar Fernandes da Silva				X b)	Meirinho da fazenda ; b)-solicitador da fazenda
Gonçalo José da Silveira Preto	4+5	4+5	4		
João Antônio de Oliveira				5	
João Gomes de Araújo				6	Secretaria de Estado
João Marques Bacalhau	4	4	4	4	
João Pedro da Lima Pinto				7	Câmara
Joãoim Carneiro de Alcáçova e Sousa	7	7	7	7	Fazenda
Joãoim Madeira de Basto			x		Solicitador dos Feitos
José da Costa Fortinho	7	7		7	Execuções
José da Cunha Machado			7		Escrivão dos contos e execuções da fazenda e solicitador dos Feitos da Fazenda
José Lucas da Silva	7	7			Escrivão do Tesouro
José de Seabra da Siva				x	Executor da fazenda
José Simões Barbosa				4	
Lucas de Seabra da Silva			4		
Luís de Araújo e Barbuda	x				Provedor dos contos e executor da fazenda
Luís Gomes Ferreira	x	x	x	X a) b)	Fiel do Tesouro a)- Escrivão da Chancelaria b)Contínuo da fazenda
Luís Gomes Peixoto				x	Secretário geral das rendas e despesas da Chancelaria e do Conselho
Luís Sequeira de Sá	x		7	7*	Escrivão da fazenda, provedor dos contos, contador dos contos
Manuel da Costa Mimoso			4	4	
Manuel de Lima Pinto	7	7	7		Câmara
Manuel de Sousa Soeiro				7	
Manuel Gomes da Costa	8+6	8+6	8+6	8+6	Oficial da justiça e porteiro do Conselho
Manuel Gomes de Carvalho	1	1+3+4	2	1	
Paulo de Carvalho Mendonça				x	Vedor da fazenda e Estado
Simão da Fonseca Sequeira			7	4	
Ventura Luís Pereira de Carvalho			7	7	Tesouro
Totais	15	13	18	26	

Legenda: 1- Secretário e chanceler; 2- Ouvidor da fazenda; 3- Ouvidor geral das terras; 4- Deputado 5- Procurador da fazenda; 6- Oficial; 7- Escrivão; 8- Tesoureiro.

61 ANTT, Inventário do Fundo da Casa das Rainhas, livros nºs 209, 212,256 e 260.

Como deputados entraram de novo Manuel da Costa Mimoso, que foi ouvidor geral da capitania do Rio de Janeiro (1726) e desembargador da Relação do Porto (1733) e da Casa da Suplicação (1738), corregedor do Cível da Corte (1740) e deputado da Mesa da Consciência e Ordens (1748), um reformista e colaborador de Pombal; Simão da Fonseca Sequeira, desembargador do Paço, nomeado por Pombal e seu seguidor nas importantes reformas da década de 60. Foi corregedor do cível de Lisboa (1734-1740), desembargador da Casa da Suplicação (1744) e seu juiz da Chancelaria (1748), corregedor do cível da Corte (1749), agravista (1749), deputado do Conselho da Fazenda (1758), desembargador do Paço (1753), juiz dos Feitos da Coroa e Fazenda (1753) e chanceler da Casa da Suplicação durante a década reformista pombalina (1766); José Simões Barbosa, agravista (1740), conservador geral do tabaco (1743), deputado da Mesa da Consciência e Ordens (1745-1758), juiz da Alfândega de Goa e conselheiro do Conselho da Fazenda (1759); e Francisco Xavier Porcile, desembargador da Casa da Suplicação (1748), conservador geral do tabaco (1752), provedor da Alfândega do Açúcar e feitor-mor do Reino com o lugar de deputado no Conselho da Fazenda (1756). Mantiveram os lugares no Conselho da Rainha, João Marques Bacalhau, que tinha sido ouvidor geral de Pernambuco e juiz conservador das causas da administração da Junta do Comércio Geral de Pernambuco (1711), desembargador da Relação do Porto (1722), da Casa da Suplicação (1725), corregedor do cível da Corte (1728), juiz dos Feitos da Coroa e Fazenda (1738), sendo, na altura, conservador geral do tabaco com o lugar de deputado do Conselho da Fazenda (1755), vindo a pertencer à Junta das Inconfidências; e Duarte Salter de Mendonça, que foi desembargador da Relação da Índia (1720), da Casa da Suplicação (1728), vereador do Senado da Câmara de Lisboa (1738), conservador da moeda (1748) e, na altura, deputado do Conselho da Fazenda.

Conclusão

Entre a Restauração (1640) e a extinção da Casa (1833) medeiam dois ciclos distintos da história da instituição. A fase que termina no terramoto de 1755 poderá ser definida como a da consolidação e estabilidade. Mas bem diferente foi o que sucedeu com a fase que se lhe seguiu. O sismo e a emergência do *pombalismo* colocaram a Casa sob o domínio político e financeiro da Coroa. Depois da tentativa de regicídio e da assunção plena do poder por parte de Sebastião José de Carvalho e Melo, então Secretário de Estado dos Negócios do Reino, o Conselho foi reforçado com ministros afectos às reformas pombalinas, experientes conhecedores das matérias de governo e negócios financeiros, membros do Conselho da Fazenda ou de outras importantes instituições da administração régia, ficando a Casa, deste modo, sujeita ao processo de centralização política. O único tradicionalista, que se manterá no cargo, foi Manuel Gomes de Carvalho, secretário da rainha e chanceler da Casa. Contudo, em 1766, o lugar será assumido por Simão da Fonseca Sequeira para, no ano de 1767, passar para Pedro Gonçalves Cordeiro Pereira, dois indefectíveis desembargadores pombalinos. Entretanto, na Casa da Rainha, D. João, primo do Rei, e membro do Conselho de Estado, era nomeado mordomo-mor (1764) para, em 1769, o cargo ser ocupado por Bartolomeu José Nunes Cardoso Geraldês, desembargador do Paço implicado no processo reformista.

E, um pouco mais tarde, por Decreto de 18 de janeiro de 1770, é o próprio Conde de Oeiras a ser nomeado pela rainha Mariana Vitória, Inspector Geral das suas rendas para que arrecadação das mesmas se passe a fazer dentro do Erário Régio de que “É Inspector, e Lugar Tenente imediato à Pessoa de ElRei Meu Senhor: Hei por bem nomea-lo com authoridade do mesmo Senhor Inspector Geral das sobreditas Rendas com a mesma jurisdição, que pelas Leis fundamentaes do Erário, e Decretos a elle concernentes exercita no sobredito Erário”⁶². Desde então os rendimentos passaram a dar entrada no Erário Régio que satisfazia, também, os encargos da Casa, com exceção do gasto pessoal da rainha.

⁶² Decreto de 18 de janeiro de 1770, Silva, 1844: p. 344.

QUADRO XIV
A governamentalidade do Estado e da Casa da Rainha
(1750-1830)

Período	Anos	RM	RC	RR	Rr	A	T
1750-1754	4	D. Ana Áustria	D. Mariana Vitória				2
1754-1777	23		D. Mariana Vitória				1
1777-1781	4	D. Mariana Vitória		D. Maria I			2
1781-1786	5			D. Maria I			1
1786-1807	21			D. Maria I	D. Carlota Joaquina	D. João VI	3
1807-1816	9			D. Maria I	D. Carlota Joaquina	D. João VI	3
1816-1821	5		D. Carlota Joaquina				1
1821-1830	9		D. Carlota Joaquina				1
Totais	80	2	2	1	1	1	-

Legenda: RM – Rainha mãe; RC – Rainha consorte; RR – Rainha reinante; Rr – Rainha regente; A – Administrador

As conjunturas particulares do período mariano contribuiriam, por sua vez, para a acentuada perda dos poderes jurisdicionais da Casa e da sua própria identidade orgânica e funcional. Um olhar sobre a evolução dos seus reais e putativos “governadores” (ver quadro XIV) evidencia como, por razões inesperadas, se acelerou a desconstrução da sua representação simbólica e a descaracterização dos fundamentos que justificaram o seu lugar na constelação de poderes do Antigo Regime.

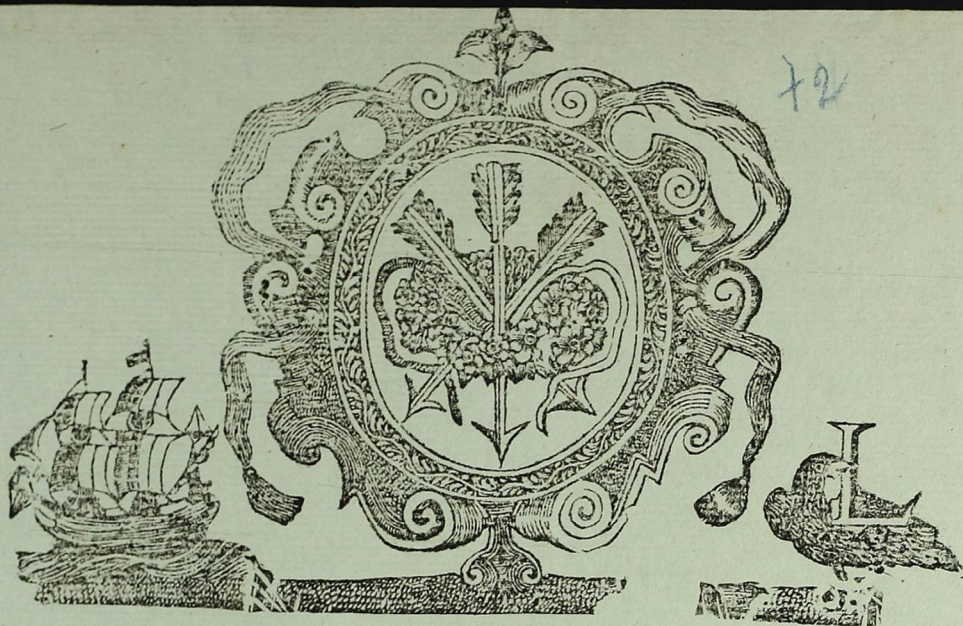
Entre 1750 e 1830 (ano da morte de D. Carlota Joaquina), os 80 anos do Estado e Casa da Rainha conheceram várias situações de envolvimento, direto ou indireto, na tutela do seu governo. Nos primeiros quatro anos (1750-1754) coexistiriam duas rainhas: a rainha-mãe, D. Maria Ana Áustria, viúva de D. João V, e a rainha consorte, D. Mariana Vitória, esposa de D. José I, que nos 23 anos que se seguiram, praticamente todo o período

josefino, governará a Casa sozinha. Durante o marianismo (1777-1816) viveram-se momentos atípicos em toda a história da Casa. Nos primeiros quatro anos (1777-1781), a rainha-mãe, agora D. Mariana Vitória, coexiste com a sua filha, a rainha reinante D. Maria I, justamente a primeira rainha a exercer o ofício régio. Entre 1781 e 1786, D. Maria I governa a sua Casa e o Reino mas, após a crise política de 1786-88, deixará de despachar e D. João VI assumirá o governo de ambas⁶³. Esta singularidade provoca, portanto, uma situação em que, do ponto de vista jurídico, D. Maria I é a “governante formal” da Casa, D. João VI administra-a e D. Carlota Joaquina (à falta de um termo mais apropriado designámo-la por “rainha regente”) é quem usufrui da instituição. Após as invasões francesas, as três instâncias tutelares da Casa passariam a residir no Rio de Janeiro (1807-1821) sendo que D. Carlota Joaquina, a partir de 1816, tornar-se-á rainha consorte, governando a Casa no Reino nos últimos nove anos da sua vida (1821-1830) que correspondem a uma enorme instabilidade política.

Como em muitos outros aspetos, a filiação dos liberais, neste caso cartistas, ao *pombalismo* repetir-se-á⁶⁴: com o ministro de D. José foi inaugurada uma nova interpretação política para garantir a dignidade da rainha que consistiu em separar a “pessoa rainha” da sua “Casa e Estado” através do controlo financeiro exercido pelo Erário Régio. Com D. Pedro IV e a Carta Constitucional, a rainha passou a receber uma dotação orçamental a cargo do Tesouro Público. Desde meados do século XVIII podemos dizer que, em função do “novo interesse público” e da “boa regulação da administração”, conjugados com as particularidades conjunturais referidas, o Estado e Casa da Rainha começou o seu definhamento político, institucional e financeiro que terminará com a extinção decretada pelos liberais (1833).

63 D. João VI irá governar de quatro formas distintas: interinamente (1786-1792), regente em nome da rainha (1792-1799), regente em nome próprio (1799-1816) e como rei (1816-1826).

64 Mais um episódio, entre tantos, esquecido pela historiografia liberal: Ainda em guerra civil, uma das primeiras medidas (12 de Outubro de 1833) que D. Pedro de Alcântara tomou, quando entrou em Lisboa, foi a de reparar a imagem política do Marquês de Pombal “O Português, que mais honrou a sua Nação, no seculo passado [...] instruído pelas suas meditações [...] de um zelo do bem público [...] não é menos sabido que a inconstância dos tempos, e o capricho dos homens pertendêram denigrir na Pátria”, fazendo regressar a sua imagem em bronze ao pedestal da Estátua Equestre (*Collecção de Decretos e Regulamentos...*, 1835: p. 65).



O DOUTOR João Anastacio Ferreira Raposo, Fidalgo da Caza Real do Conselho do PRINCIPE REGENTE Nosso Senhor, Professo na Ordem de Christo, Desembargador Vereador no Tribunal do Senado da Camara desta Cidade de Lisboa, e nella Provedor Mór da Saude da Corte e Reino, Juiz Conservador dos Privilegiados com Inhibição as mais Justigas, Deputado da Real Fazenda, e Estado do Conselho das Senhoras Rainhas de Portugal, Superintendente da Real Fazenda, e Fóros de Nossa Senhora d'Ajuda, Belém, e de Mafra, com Alçada pelo mesmo Senhor que Deos guarde, &c.

Faço saber a todos os Ministros, e Officiaes da Saude, e a todas as mais Pessoas, a quem esta minha Certidão for apresentada, em como esta muito nobre, e leal Cidade de Lisboa, pela Divina misericordia de Deos, Nosso Senhor, está sã, e livre, de mal de peste, e de outro qualquer contagio: e porque della vai para. o Navio — ou Viate — ou Barco — ou Carigueiro. denominado de q^{te} he Cap.^{mo} — ou Mestre — ou Armes. e leva de sua Equipagem. pessoas com o d.^o //

E se lhe não ponha impedimento algum, lhe mandei passar a presente por mim assignada, e selada com o sello de S. SEBASTIAO. Lisboa *Dois* de mil e annos //

Aqui Sobscreve o Escrivao como seu nome

Escrevao da Provedoria Mór da Saude da Corte e Reino a sobscrevi. Pagou della quarenta réis, e de assignar, e sello sessenta réis, e vinte réis, para S. SEBASTIAO.

Aqui he o Sello.

Aqui he a assignatura //

O Antigo Regime da saúde pública entre o Reino e o Brasil

Introdução

Em Portugal, a política sobre a saúde dos povos teve dois momentos diferentes ao longo do Antigo Regime dominados por paradigmas políticos distintos com consequências nos dispositivos técnicos, nos recursos humanos e na importância da vida e da morte para a sociedade e os poderes.

O primeiro momento é caracterizado pela doutrina corporativa e pelo modelo doméstico da governação em que o príncipe deve cuidar da saúde dos seus vassallos como filhos da sua grande família que é o Reino. Um modelo decalcado da lógica familiar e da pastoral cristã. O segundo momento, que começa em meados do século XVIII, é dominado pela conceptualização da população como um bem precioso para a riqueza das nações e para o desenvolvimento dos povos. Tudo muda na conceção política da saúde na medida em que o poder passa a perseguir objetivos de preservação, prevenção e tratamento da doença para, por um lado, se prolongar a vida e, por outro, aumentar a população. O aumento da população e uma população mais saudável passaram a ser vistas e entendidas como pilares do crescimento e do bem-estar de cada nação.

Estiveram na origem desta mudança as teorias, as doutrinas e as pragmáticas do mercantilismo e da ciência de polícia¹. No caso português, o sismo e o tsunami de 1755 funcionaram como um catalisador natural para as reformas pombalinas no setor da saúde que tiveram, a partir da criação da Intendência Geral da Polícia (1760), sobretudo depois da nomeação de Diogo Inácio de Pina Manique (1780) e da Junta do Protomedicato (1782), um incremento assinalável e inovador com resultados singulares no panorama da governação².

Este texto tem por objetivo proceder a um recenseamento, mesmo que breve, das estruturas montadas e objetivos da política de saúde pública seguidos no Reino durante o Antigo Regime e comparar esta situação com a que existia no Brasil, muito em particular desde o século XVIII, altura do fomento económico, financeiro e do enorme crescimento demográfico, visto que para períodos anteriores não podemos sequer falar de nenhum programa político de saúde pública, nem tão pouco o Reino tinha recursos científicos, técnicos e humanos para construir qualquer programa de intervenção sistematizado³. Este texto servirá, também, para nos aproximarmos às grandes dificuldades sociais vividas e sentidas por reinóis, mestiços, crioulos, índios e negros durante o processo de construção do Brasil que culminou com a presença da família real no Rio de Janeiro (1808) a que se seguiu a independência (1822).

A situação no Reino

O Físico-mor, o Cirurgião-mor e o Provedor-mor

As principais funções que a Coroa assumiu foram a regulação das profissões e a produção e venda de medicamentos. Entregou a primeira ao Físico-mor e ao Cirurgião-mor que emitiam as cartas profissionais, organizavam

¹ Para uma síntese sobre esta rutura ver Subtil, 2013a: pp. 275-332.

² Sobre as consequências políticas e estruturantes do sismo e tsunami de 1755, ver Subtil, 2008b.

³ Sobre os agentes de saúde em Portugal para o período moderno ver, por todos, Subtil, 2015.

os exames das profissões menores e exerciam a jurisdição sobre devassas, autos e inquirições relativos às atividades de médicos, cirurgiões e boticários. Tratava-se de cargos régios altamente rentáveis e exercidos sempre por físicos e cirurgiões da câmara do rei e da Casa Real que se ocupavam da saúde do monarca, da rainha, da família real e das principais figuras da Corte.

Eram lugares muito apetecíveis que conflituavam com interesses da Universidade de Coimbra devido ao poder de acreditar profissionalmente quem já era certificado academicamente. E que, também, disputavam privilégios com o hospital de referência da Coroa, o Hospital de Todos os Santos, onde médicos e cirurgiões reclamavam o prestígio e o reconhecimento das profissões pelos resultados obtidos e experiência clínica⁴. Uma situação desconfortável que os próprios regimentos consagravam como se poderá ver mais adiante.

O regimento do Físico-mor foi aprovado por D. Manuel I (25 de fevereiro de 1521⁵) e reformado por D. Filipe II (28 de junho de 1611). De acordo com as suas normas, a taxonomia médica passou a ser a seguinte: médicos *ad hoc* certificados pelo Físico-mor; e médicos licenciados pela Universidade de Coimbra. Até à nomeação de delegados do Físico-mor, e de acordo com as *Ordenações Filipinas* (1603)⁶, os corregedores deviam informar-se sobre o total de físicos, cirurgiões, sangradores ou outras pessoas que curassem de cirurgia, ou que sangrassem e analisar as suas cartas de ofício para verificar a legalidade das mesmas.

Do mesmo modo, competia aos provedores visitar hospitais concehios, albergarias, gafarias e confrarias para se darem conta dos enfermos, curas, alimentação, qualidade das camas, limpeza e cumprimento dos deveres profissionais dos médicos, cirurgiões, enfermeiros e demais oficiais, bem como a assistência às almas a cargo dos padres e das freiras⁷.

⁴ Ver Abreu, 2010: pp. 97-122.

⁵ *Systema, ou Collecção dos Regimentos Reaes*, 1791: pp. 338-343.

⁶ *Ordenações Filipinas: dos corregedores das comarcas*, Livro I, Título LVIII.

⁷ *Idem*, Título LXII, Dos Provedores, e Contadores das Comarcas.

A questão das drogas e medicamentos começou a ganhar importância durante a Casa de Áustria quando, por Alvará de 15 de novembro de 1623, se mandou inspecionar as drogas estrangeiras e, por Decreto de 3 de setembro de 1627, o Físico-mor ficou obrigado a fazer um regimento para fixar o preço dos medicamentos.

As tarefas do Físico-mor nem sempre encontraram bom acolhimento nos magistrados letrados que, por desleixo ou por incompatibilidades jurisdicionais, obrigaram o Físico-mor a das Comarcas. pedir ao monarca a criação de uma rede de colaboradores próprios e dedicados apenas ao serviço da saúde. E foi assim que, em 17 de agosto de 1740, o tribunal do Desembargo do Paço ordenou que houvesse comissários do Físico-mor em todas as comarcas, aprovando-lhes um regimento (16 de maio de 1744), numa altura, como veremos, em que um outro regimento tinha sido aprovado para o Brasil para regular os comissários na colônia.

A rede dos comissários, constituída por médicos licenciados pela Universidade de Coimbra, tinha por missão substituir, em grande parte, as funções desempenhadas pelos corregedores e provedores e podiam, ainda, examinar, com mais três boticários, as boticas, os boticários, os preços dos medicamentos, as balanças, a qualidade dos medicamentos, os droguistas e a venda de medicamentos. Podiam, também, tirar devassas sobre os cirurgiões e médicos e verificar as cartas e licenças.

A ação do Cirurgião-mor, que superintendia sobre os cirurgiões, era mais antiga. A Carta Régia de 25 de outubro de 1448 já lhes dava autoridade para passar licenças às pessoas que usam das artes da Física e de Cirurgia sem estarem autorizadas. Mas seria, também, no período filipino (Carta Régia de 12 de dezembro de 1631) que o Cirurgião-mor passou a cadastrar os cirurgiões e a examinar os sangradores, dentistas e parteiras para lhes passar licenças. Os exames, as licenças, os encartes e os registos eram um pesado encargo que provocava muitas devassas abusivas numa verdadeira caça ao dinheiro.

Quanto aos médicos de «partido», tanto a nomeação como a fixação dos salários era feita pela vereação camarária, embora sujeita a consulta do Desembargo do Paço e a despacho régio. A oportunidade destes médicos para assistirem os pobres e os miseráveis do concelho levou a que muitas câmaras se financiassem à custa de taxas extraordinárias para custearem a formação de estudantes em medicina e, posteriormente, no reinado de D. Filipe II, também boticários para gerirem boticas concelhias com preços mais acessíveis.

Um outro cargo, o de Provedor-mor de Saúde, era, igualmente, um lugar bastante importante e com funções executivas. Desde o Regimento de 27 de setembro de 1526 que o Provedor-mor governava a sanidade pública, cabendo-lhe a fiscalização dos portos e, mais tarde, também as fronteiras secas (Regimento de 6 de dezembro de 1695).

No início do século XVIII (Decreto de 15 de dezembro de 1707), o Provedor-mor começou a intervir diretamente em assuntos de polícia médica na linha do cameralismo e da ciência de polícia. Passou a inspecionar e fiscalizar os produtos alimentares expostos em mercados e feiras, a visitar fábricas poluentes como as de curtume, a policiar as ruas para garantir a limpeza e o asseio, a recolher cães vadios, a visitar tabernas para examinar bebidas e a inspecionar matadouros e talhos. Muitas destas funções viriam a ser capturadas pelo futuro Intendente Geral da Polícia, remetendo-se o Provedor-mor ao controlo das epidemias e à inspeção sanitária das fronteiras terrestres e marítimas.

Pelo regimento sobre a peste ficamos a saber que a rede de apoio ao Provedor-mor da Saúde era garantida pelos senados das câmaras que elegiam um guarda-mor da saúde para vigiar e denunciar situações de doença grave ou contagiosa. Esta rede articulava-se, ainda, com os “cabeças” de saúde em todas as freguesias. Deste trabalho de vigilância e denúncia resultavam alertas para os médicos e cirurgiões e relatórios remetidos ao Provedor-mor. Alguns destes relatórios constituem peças de informação com muita relevância sobre o estado de saúde das populações, doenças mais frequentes,

tipo de mortes e práticas seguidas pelos agentes de saúde. Por Portaria de 28 de agosto de 1813 o Provedor-mor da Saúde e a rede que superintendia foram extintas e substituídos pela Junta de Saúde que integrou, como vogal, o provedor. O trabalho desta junta seria fundamental para preparar o terreno, depois da revolução liberal, para a criação do célebre Conselho Geral de Saúde que desempenharia um papel notável nas reformas de saúde pública durante a primeira metade do século XIX⁸.

A Junta do Protomedicato

A insuficiência das respostas e a permanente conflitualidade com outras instâncias e magistrados letrados, esteve na base da decisão régia em extinguir os cargos de Físico-mor e Cirurgião-mor e criar um novo organismo, de tipo intendencial, designado por Junta do Protomedicato, copiando a solução que já tinha sido experimentada com bons resultados em Espanha⁹.

A experiência, como se poderá ver mais adiante, não resultou em Portugal cujas estruturas tradicionais não aceitaram a autonomia jurisdicional do novo órgão, apesar de ter sido constituído por ilustres médicos e cirurgiões, sócios da Academia Real das Ciências e de outras academias internacionais. Porventura o mais famoso dos seus membros terá sido o Doutor José Correia Picanço que, mais à frente, será referido como um dos reformistas de peso na reforma da saúde no Brasil depois da chegada da família real ao Rio de Janeiro. A junta teria uma curta existência e o sistema retornaria à restauração dos cargos de Físico-mor e Cirurgião-mor com algumas das competências partilhadas com outras autoridades jurídicas no que respeita a autos, devassas e sentenças. A junta foi regimentada pela Lei de 17 de julho de 1782, sendo constituída por sete deputados, formados todos em medicina. Apesar de muitas dificuldades, a reforma mais importante da junta foi o alvará¹⁰ que definia, pela primeira vez em Portugal, a tabela de preços e a relação porme-

⁸ Sobre o Conselho Geral de Saúde ver, por todos, Subtil, 2015, capítulos II e III.

⁹ Ver sobre o caso espanhol Feria Lorenzo, 2012.

¹⁰ Alvará de 3 de março de 1795, Silva, 1847.

norizada de todos os remédios autorizados, a célebre Farmacopeia Geral do Reino que vigorará praticamente até meados do século XIX¹¹. Por causa das resistências e dos boicotes, a junta acabou por recorrer a processos pouco ortodoxos como a denúncia e o testemunho encoberto, a troca de regalias e prémios, mas nem os resultados foram promissores, nem a adesão constituiu um processo compensatório, para além de criar um ambiente de desconfiança e medo que não ajudou à sua implantação política e social.

Talvez para reforçar os seus poderes, a Coroa decidiu dar-lhe a categoria de tribunal régio (27 de novembro de 1799) e com essa medida pretendia acabar com os conflitos jurisdicionais e com as entropias causadas por outros tribunais e conselhos do aparelho político-administrativo. Mas as consequências não foram as melhores porque aumentou a conflitualidade com as autoridades judiciais, multiplicando os recursos, agravos e embargos interpostos por particulares e pelos agentes de saúde.

Percebe-se, assim, porque os membros da junta começaram a mudar de estratégia e a substituir as ações de fiscalização por ações de formação para multiplicar profissionais habilitados e alargar a sua base de influência. Por esta razão política mas, também, por pressão das necessidades, a junta produziu um dos documentos mais importantes de todo o Antigo Regime em matéria de reforma da saúde que foi o “Plano de Exames dos Médicos e Cirurgiões Estrangeiros ou de Nacionais que estudaram em Universidades Estrangeiras” que, na verdade, abrangia todos os exames realizados a médicos, cirurgiões, boticários, droguistas, químicos e destiladores¹². Os exames passaram a ser controlados exclusivamente pela junta e realizados no Hospital Real de S. José. Como o presidente dos júris era sempre um membro da junta e os vogais eram nomeados pela mesma junta, formou-se um regime de monopólio para a consagração dos profissionais e as suas carreiras. O mesmo aconteceu com os cirurgiões que passaram a fazer exames nos três hospitais reais de Lisboa, Porto ou Coimbra com júris nomeados pela junta.

¹¹ Ver Pita, 1996.

¹² Aviso da Junta de 23 de maio de 1800, Silva, 1847.

O plano estendeu-se aos boticários, droguistas, químicos e destiladores, mas, neste caso, o presidente do júri era o comissário da junta da comarca onde era requerido o exame, acompanhado por dois boticários que o comissário nomeava.

Tudo apontava, portanto, para que o trabalho da junta fosse combatido pelos conservadores e privilegiados do sistema tradicional e, de facto, a Junta do Protomedicato teve enormes problemas de afirmação política que acabaram por fragilizá-la. O maior problema residiu no confronto com os letrados e ministros régios da periferia (juízes de fora, corregedores e provedores) por causa das decisões tomadas pelos comissários e, ao nível central, com os tribunais régios do Desembargo do Paço, Conselho Ultramarino e Casa da Suplicação a propósito das sentenças que proferia que eram apeladas de exorbitantes e usurpadoras das jurisdições destes tribunais e dos magistrados concelhios e comarcais.

Mas os problemas também se avolumaram com médicos, cirurgiões, boticários e droguistas não só porque as vigilâncias estavam a tolher privilégios e interesses mas, também, porque as sentenças proferidas pelos delegados da junta eram, depois, executadas pelas magistraturas que faziam interpretações diversas, com custas e demoras para as partes, que tinham de apelar para o corregedor do crime da Corte da Casa da Suplicação ou conformarem-se com os juízos emitidos pelos juízes de fora, corregedores e provedores que não tinham competências para conhecerem matérias de anatomia, cirurgia e medicina.

Desde muito cedo que alguns membros da junta se aperceberam das dificuldades e impossibilidades para reformarem o sistema de saúde e, por isso, fizeram propostas de alteração orgânica e funcional. Por exemplo, o deputado Francisco Tavares (1805), um dos mais ilustres membros da junta, pediu para que o corregedor do crime da Corte e Casa deixasse de ter o julgamento em última instância e que este passasse para o tribunal da junta. Ou a proposta de João Vieira Godinho que solicitava a junção das várias autoridades numa só que envolvesse a Junta do Protomedicato, o Intendente

Geral da Polícia, o Provedor-Mor da Saúde e os médicos da Câmara Real (19 de setembro de 1793). Uma outra, de Isidoro António Barreto Falcão, para se criar um novo tribunal «Junta da Real Mesa da Saúde» presidido por um secretário de Estado¹³. Ou seja, este movimento de reforma estava, de facto, a mexer com as estruturas tradicionais, mas não conseguia afirmar-se o que evidenciava o esgotamento político e jurisdicional da solução¹⁴. O momento para a extinção da junta aconteceria quando a Corte estava a montar a sua instalação no Rio de Janeiro.

A Intendência Geral da Polícia

Em 25 de junho de 1760, foi criado o cargo de Intendente Geral da Polícia e em 15 de janeiro de 1780, o intendente passava a ter o título de conselheiro régio, com ordenado superior aos dos desembargadores do Paço e dos secretários de Estado, e a responder diretamente ao secretário de Estado dos Negócios do Reino¹⁵.

Quando Diogo Inácio de Pina Manique tomou posse (20 de maio de 1780), a sua jurisdição seria alargada à reedificação da cidade (pontes, calçadas, fontes, limpeza de ruas, fiscalização das obras e demolição das baracas), cuja legislação urbanística tinha afirmado o «interesse público» para a expropriação e/ou venda forçada de terrenos, melhoramento da higiene, segurança das construções e limitação dos recursos de apelo e agravo.

O novo intendente intrometer-se-ia em diversas áreas administrativas, criando conflitos com quase todas as autoridades, inclusive, com o próprio governo. Através de editais, uma prática muito usada pelo intendente, anunciavam-se intervenções e ordens sobre as mais diversas matérias como a dis-

13 Ver Subtil, 2015: p. 74.

14 Ver de Subtil, 2013: pp. 87-142. Sobre a documentação da Intendência Geral da Polícia ver ANTT, Ministério do Reino, com 276 livros e 604 maços e, também, a secção sobre Segurança Pública (maços 453 a 465). Está, neste momento, a decorrer um trabalho de investigação para uma tese de doutoramento (FCSH da UNL), de Bruno Cordovil, com grande profundidade arquivística sobre a história custodial da documentação da intendência até 1833, bem como a identificação dos núcleos dispersos por várias instituições.

15 Para uma síntese política e institucional desta singular situação, ver Subtil, no prelo, (Colóquio Internacional realizado em março de 2015 na Fafich, UFMN, Belo Horizonte).

tribuição do carvão e da lenha, pescas, matadouros, venda de carne e outros víveres, preços do pão e vinho, enfim, sobre o mais importante do quotidiano. Num outro registo normativo, definiam-se, por exemplo, programas de mobilidade de famílias, audição das queixas sobre párocos, rusgas e vigilâncias sobre prostituição, concubinato e mancebia, montagem de cordões sanitários por causa de epidemias e doenças contagiosas, febres e sífilis, relatórios científicos sobre o conhecimento das causas das doenças e disciplina dos médicos, isto é, muitos assuntos ao arripio da Junta do Protomedicato e outros claramente usurpadores da sua autoridade como a promoção de experiências de inoculação e vacinação da varíola, a utilização do leite de cabra e de vaca na alimentação dos expostos, ou a importação e distribuição de “máquinas de ressuscitar afogados”. Atuou, de forma exemplar, na proteção aos pobres, dando-lhes assistência ou formação profissional na linha do vanguardismo europeu.

Na proteção aos menores, a intendência procurou evitar a morte de crianças abandonadas com o reforço das redes assistenciais nas sedes dos concelhos e o envolvimento dos juizes de vintenias nas cabeças de freguesia; promoveu, como se disse, estudos e experiências sobre leites substitutos do leite materno das amas, apoiou e financiou a inclusão de crianças órfãos em famílias rurais para aprenderem a agricultura; com o apoio dos ministros dos bairros e dos provedores combateu a prostituição, a ociosidade e a mendicância para deste modo evitar os vícios, e tornar úteis ao Estado os indivíduos desempregados ou preguiçosos.

A situação no Brasil

A carência, o caos e a impunidade

Até ao século XVII não tinha havido possibilidade de aplicar no Brasil o fundamental do esquema usado no Reino que acabamos de descrever. As autoridades de saúde eram praticamente inexistentes e os recursos da Coroa

muito escassos. Para além das carências, a autoridade política e a organização governativa estavam muito fragmentadas na colónia e as populações, na sua maioria, agrupavam-se em torno de estruturas autónomas para fazerem frente aos problemas do dia a dia¹⁶.

O combate à doença estava entregue a curiosos e oportunistas ou, então, a curandeiros, feiticeiros ou bruxas. Nas cidades não havia médicos e os poucos cirurgiões que existiam tinham o saber feito da experiência. Havia muito poucas boticas e as que existiam tinham uma qualidade duvidosa. Existia, por vezes, um guarda-mor, nas cidades portuárias responsável por averiguar a qualidade dos medicamentos e o estado de saúde dos que desembarcavam, mas como faltava a estas obrigações provocava frequentes queixas dos provedores das alfândegas¹⁷. A fiscalização e confirmação das cartas de ofício dos pouquíssimos físicos das câmaras¹⁸, os chamados médicos de «partido», obrigados a visitar e a curar os vereadores, oficiais e suas famílias estavam a cargo dos senados das câmaras que fixavam, ainda, os salários e outras obrigações e tomavam o juramento dos nomeados. Quando, por vezes, os médicos de partido adoeciam ou estavam ausentes, eram os próprios que deixavam substitutos o que não impedia que outro médico os pudesse excluir requerendo ao senado a substituição ou o seu próprio provimento, recorrendo a testemunhas de notáveis como comerciantes, cirurgiões e fidalgos, envolvendo na disputa parte das elites locais.

Qualquer médico ou cirurgião, mesmo encartado do Reino, tinha de se apresentar na câmara para registar as cartas e obter autorização para exercer a profissão. Eram as câmaras que também controlavam a proibição de os médicos acumularem com a propriedade de boticas e poderem vender medicamentos¹⁹. Mas é claro que, sendo as câmaras os órgãos políticos responsáveis

16 Ver, por exemplo, carta do vice-rei, conde de Sabugosa, Vasco Fernandes César de Menezes a D. João V, de 18 de junho de 1725 (AHU/ACL/CU/005, Cx. 22, Doc. 1975, rolo 24).

17 Ver, por exemplo, carta do ouvidor Domingos João Viegas a D. José sobre o requerimento de António Ribeiro Sanches em que pede confirmação do lugar de físico da câmara da Bahia, 10 de fevereiro de 1772, (AHU/ACL/CU/005, Cx. 167, Doc. 12653, rolo 171).

18 Ver Furtado, 2011.

19 *Idem*, p. 66

pela governação da saúde pública, eram, na realidade, as elites locais que se acomodavam para distribuir privilégios, arregimentar fontes de receita e monopolizar os recursos para benefício próprio.

Por exemplo, o completo descontrolo sobre os abusos nos preços dos medicamentos, a falta de tabelamentos e a venda sem fiscalização e qualidade, eram razões para frequentes reclamações, queixas e demandas por parte de requerentes aldrabados e até da própria vereação das câmaras. A situação era, muitas das vezes, caótica e sem qualquer dispositivo de regulação o que era agravado pelo facto de em muitos arraiais nem sequer haver boticários e os medicamentos serem vendidos por diversos oficiais como, por exemplo, capitães a quem eram concedidas licenças²⁰.

Para além da baixa qualidade dos medicamentos, crescia o número de charlatões e pessoas impreparadas que se faziam passar por médicos e cirurgiões, causando a morte de muitos pacientes e um mal-estar nas populações que os governadores tinham de enfrentar recorrendo ao Cirurgião-mor do Reino para nomear delegados que procedessem contra os que estão “sangrando e curando medicinalmente” sem autorização e sem qualquer competência. É claro que este expediente não tinha resultados e o Conselho Ultramarino decretava medidas que em nada tinham em conta a realidade na colónia. Os governadores viam-se, assim, na necessidade de promoverem regimentos próprios a determinar as funções dos comissários, a nomeá-los e a equacionarem a abertura de escolas para o ensino e a prática da cirurgia.

No caso da Bahia, sede do tribunal da Relação, o chanceler também podia intervir para decidir devassas e inquirições sobre bacharéis em medicina e cirurgiões o que alargava os âmbitos das jurisdições a várias autoridades e magistrados que, regra geral, conflituavam pela defesa de grupos e regalias.

Nos finais do século XVII a situação era já muito complicada o que levou alguns governadores a tomarem a iniciativa, contra a lei, de encartarem diversos ofícios de saúde o que levantou queixas de outros interessados, de

²⁰ Veja-se a carta do Procurador da Fazenda e da Coroa, 23 de maio de 1683 (AHU/ACL/CU/005-02, Cx. 26, Doc.3156, rolo 28).

magistrados e mesmo do Procurador da Coroa²¹. O caso da nomeação do provedor, escrivão e meirinho para visitarem as embarcações de Angola, São Tomé e Costa da Mina para que “não trouxessem males de fora (...) contagioso de que havia feito grande estrago de mortos assim nos senhores como nos escravos” era absolutamente necessário. Em 1707, segundo o cirurgião de Pernambuco, a cidade contava com 3 médicos para mais de 30.000 indivíduos e os camaristas de várias vilas e cidades, face ao aumento da população e carências na assistência, foram obrigados a mandar estudar para Coimbra, às custas dos senados, alguns estudantes de medicina. Mas este expediente não se tornou rotineiro porque as despesas eram enormes e as entradas passaram a ser muito seletivas.

Desesperante, a situação estava a contribuir para dificultar o próprio desenvolvimento económico da colónia e se a Coroa não tomava medidas para minimizar os problemas era porque, em parte, também não possuía recursos humanos para o efeito nem experiência política suficiente. Grande parte da assistência continuou, assim, confinada às câmaras, às organizações confraternais, a um conjunto de curiosos experimentados pela prática médico-cirúrgica e, claro, a charlatães e oportunistas.

O Regimento dos Comissários para o Brasil

Era preciso, contudo, fazer qualquer coisa até porque no Reino também se ensaiavam algumas experiências. Deste modo, no ano de 1745 era impresso o Regimento dos Comissários do Físico-mor do Reino para atuarem no Brasil²².

O vice-Rei do Brasil era, na altura, o Conde das Galveias, André de Melo e Castro, que ficou obrigado a fazer observar o regimento por todos os governadores, Relação da Bahia, ouvidores, câmaras municipais, justiças letradas e ordinárias e oficiais da Coroa.

²¹ *Regimento que serve de Ley que devem observar os Comissarios delegados, do FIZICO MOR DESTE REINO nos Estados do Brazil*, 1745.

²² Ver Aranha, 2001.

O Regimento foi concebido pelo Doutor Cipriano de Pina Pestana, Físico-mor do Reino e médico da câmara real, e aprovado pelo Conselho Ultramarino em 17 de maio de 1744. O Físico-mor recebeu, a propósito, o poder para nomear médicos para as “conquistas” que pudessem efetuar averiguações e tirar devassas das pessoas que curam de medicina e usem da arte de boticário sem serem examinados. Todavia, a resolução régia para se fazer este regimento que já era de 27 de maio de 1742, foi dirigida ao Conselho Ultramarino e incluía uma orientação para que ninguém pudesse ser comissário sem ser médico formado pela Universidade de Coimbra, e uma recomendação para se preverem emolumentos e taxas das comissões. Na mesma resolução, o monarca pedia também que se fizesse um regimento para os boticários e se regulassem os preços dos medicamentos que não podiam ser superiores ao dobro do que era praticado no Reino. Na versão final o regimento acatou todos os pedidos do monarca, exceto a regulação dos preços dos medicamentos.

Pelo perfil sociopolítico do Físico-mor podemos, contudo, compreender a natureza conservadora do documento e o enorme desfasamento com a realidade da colónia. O Doutor Cipriano de Pina Pestana nasceu em Penela, bispado de Coimbra, a 5 de fevereiro de 1665. Foi casado com D. Maria Teresa do Espírito Santo com quem teve uma filha e um filho. Obteve a graduação em Filosofia na Universidade de Évora (17 de junho de 1685) e licenciou-se em Medicina na Universidade de Coimbra “em que saiu tão eminente que mereceu ser numerado entre os licenciados desta Faculdade”. Dedicou-se à poesia e escreveu “Elegias e Epigramas”, por ocasião da morte do Duque de Cadaval²³. Recebeu provisão de familiar de Santo Ofício (3 de

23 No *Inventário das Habilitações do Santo Ofício* (vol. IV), pode ler-se: “Cipriano de Pina, de 58 anos, casado, médico do Hospital de Todos os Santos, natural da Vila de Santa Eufémia, da Vila de Penela, bispado de Coimbra e morador em Lisboa, nas casas do Hospital, na freguesia de Santa Justa. Filho de Diogo Leitão e de Violante de Pina, naturais de Penela, e moradores em Lisboa, freguesia do Socorro, na Rua da Lareiras, onde faleceram. Neto paterno de Sebastião Róis, natural de Penela, e de Luísa Ribeira, natural do lugar do Figueiredo, termos de Torres Vedras, materno de Cristóvão Pestana, natural de Mirando do Corvo, Bispado de Coimbra e de Maurícia de Pina, natural ou de Penela, ou de Pombal”.

dezembro de 1722²⁴), foi médico da câmara de D. João V, e Físico-mor do Reino (6 de abril de 1740)²⁵. Foi feito cavaleiro fidalgo (Alvará de 15 de julho de 1731²⁶) e fidalgo da Casa Real (Alvará de 5 de maio de 1741²⁷). Em 30 de junho de 1748 pediu serventuário para o cargo, o que lhe foi concedido através de uma carta padrão²⁸ e, em 12 de agosto de 1748, conseguiu a mercê do encarte, para pagamento de serviços, de um ofício na Casa da Suplicação para o seu filho²⁹. Foi aposentado em 9 de setembro de 1750³⁰ com a idade de 85 anos. Desco-

24 *Chancelaria D. João V*, livro 98, fl. 76, está registada esta provisão (22 de abril de 1740): “Dom João por graça de Deus, Rey de Portugal faço saber aos que esta minha carta virem que havendo respeito a particular satisfação que tenho dos serviços, letras e partes que concorrem no Doutor Cipriano de Pina Pestana, médico da minha camera e por confiar nele [...] me praz e hey por bem de lhe fazer merce do cargo de fisico mor do reino, que esta vago por morte do Doutor Manuel da Costa, para ter e servir como os mesmos ordenados, poes, e percalços, como quando tinha Manuel da Costa, e o servirão os mais físicos mores com o mesmo poder e jurisdição que eles tiveram”.

25 *Registo Geral de Mercês de D. João V*, liv. 26, fl.1, “Houve sua majestade por bem tendo respeito ao Dr. Cipriano de Pina Pestana atualmente servindo de médico da câmara com cuidado e boa disposição. Ha por bem fazerem-noescudeiro fidalgo com 750 réis de moradia por mês ajustamente crescer e agora de cavaleiro fidalgo da sua casa com 300 rs de moradia ao que ja tem de escudeiro fidalgo. 15 de julho de 1731”.

26 *Registo Geral de Mercês de D. João V*, liv. 31, fl. 397, foro de fidalgo cavaleiro: “Houve sua majestade por bem tendo consideração ao Dr. Cipriano de Pina Pestana, no medico da câmara e físico mor do reino, natural de Penela, comarca de Coimbra, filho de Diogo Leitão, e haver servido no dito lugar da câmara por espaço de quinze anoscom grande cuidado e boa satisfação assistindo no referido tempo a todas as enfermidades das pessoas reais, assimnesta corte como fora dela e particularmente as que teve o Infante d. Carlos, e assistência que lhe fez nas vilas de cascais e belas e mais partes, onde esteve e havendo acompanhado o mesmo sr. na jornada que fez a província do Alentejo por ocasião das passagem do príncipes do Brasil e Astúrias. He por bem fazer lhe foro de fidalgo de sua casa com 1600 réis de moradia por mês de fidalgo cavaleiro, e um alqueire de cevado por dia paga segundo ordenanças e moradia”.

27 *Registo Geral de Mercês de D. João V*, liv. 31, fl. 397, Carta de Padrão para nomear médico para as diligências que trata “Houve sua majestade por bem representando o Dr. Cipriano de Pina Pestana medico da sua camera, e físico mor destes reinos [...] o impediam de servir o dito cargo [...] pedindo que lhe fizesse mercê nomear pessoa que no seu impedimento pudesse servir o cargo e tendo em consideração as circunstâncias [...] que concorrem no dito Manuel Dias”.

28 *Registo Geral de Mercês de D. João V*, liv. 31, fl. 397, Carta de Propriedade de Ofício “Houve sua majestade por bem e havendo representado Cipriano de Pina Pestana, físico-mor do reino, e que ele há muitos anos tinha servido com varias [...] e como era notório e porque se achava em idade muito avançada e com moléstias da sua morte e pudesse amparar um filho único que tinha de idade de 35 anos, chamado José Sabino de Pina, e se achava vago o lugar de distribuidor do cível da corte, que também do crime da corte e dos agravos e crimes e solicitador da justiça e escrivão das apelações que vinha do dos juízo do crime por falecimento de José Teixeira como remuneração dos seus serviços enquanto físico mor do reino e médico da câmara da sua majestade fazer mercê ao seu filho do cargo e propriedades vagadas por morte de José Teixeira. Passado alvará a 12 de agosto de 1748”.

29 *Registo Geral de Mercês de D. José I*, liv. 1, fl. 375. Alvará de aposentado em Físico-mor “Houve sua Majestade por bem tendo consideração aos anos [...] com que se acha o Doutor Cipriano de Pina Pestana, meu médico dacamera, e físico mor e ao bem que o tem servido, ha por bem fazer mercê de o aposentar com as ordinárias moradias, vesteana, cevada, e tudo o mais que tinha e havia com o oficio de físico mor e com os cem mil réis, que tem demédico de camera cada ano, que tudo lhe será pago, assim, e da maneira que até agora delle pagava, de que lhe foi passado”.

30 Ver, por todos, sobre os procedimentos burocráticos entre o Reino e o Brasil, (Delgado, 2007).

nhece-se a data da sua morte. Como se vê, o autor do regimento é claramente um tradicionalista, sem quaisquer sinais de reformista nem sequer como seguidor do vanguardismo científico. O mesmo acontecerá com as linhas mestras do regimento.

Os comissários tinham que ser médicos aprovados pela Universidade de Coimbra com dois tipos de obrigações. Umas de caráter obrigatório, previstas no tempo, e outras extraordinárias cuja execução ficava ao critério de cada comissário. Incluíam-se nas primeiras, as visitas trienais às boticas, droguistas e “mais pessoas que tiverem Medicamentos para vender” acompanhados por três boticários aprovados. Estas visitas destinavam-se a apurar e a auditar o seguinte: a) Verificar as cartas de aprovação dos boticários; b) Examinar o preçário público do preço dos medicamentos; c) Apurar a calibração das balanças e dos pesos e os registos efetuados pelos oficiais das câmaras; d) Analisar a qualidade dos medicamentos como manda a “Arte Farmacêutica”; e) Analisar, também, a qualidade de todos os “simples, e compostos” sem exceção. Faziam, também, parte destas obrigações as visitas aos navios que chegavam aos portos do Brasil para se indagar se transportavam boticas, drogas ou medicamentos para serem comercializados e a qualidade dos mesmos.

O calendário das visitas trienais devia manter-se em segredo para não ocorrerem cautelas desmedidas, corrupções ou ocultação de medicamentos. E as visitas extraordinárias podiam ter lugar por decisão do comissário, requerimento das partes ou por denúncias. A taxa de emolumentos fixada no regimento só se aplicava às visitas trienais, não podendo os comissários levar nada pelas visitas extraordinárias.

As penas a aplicar eram de quatro tipos: a) destruição e queima dos medicamentos incapazes ou com defeitos; b) castigos pecuniários, desde 4 a 5 mil réis, consoante fosse a primeira ou a segunda vez em que era autuado o boticário; c) suspensão do ofício com auto de provas para ser sentenciado pelo Físico-mor; d) e fecho da casa se o boticário ou o droguista não apre-

sentassem carta do Físico-mor para exercerem o ofício. Para além destes castigos, os donos das lojas de medicamentos podiam ser multados, de forma arbitrária, se não tivessem as «cousas precisas» de «simples, e compostos». No que respeita à aferição de pesos e medidas, as penas seguiam os mesmos critérios se a prevaricação fosse a primeira vez. À segunda falta era levantado um auto para ser julgado pelo Físico-mor. Todas as penas e sentenças tinham que ser escrituradas num livro à guarda do escrivão do comissário.

Durante as visitas às boticas, o comissário era acompanhado por três boticários suscetíveis de serem impugnados pelo dono da loja se invocasse razões de incompatibilidade com algum deles. Os examinadores votavam a qualidade dos medicamentos, sem direito a réplica, e podiam, também, examinar os oficiais ao serviço das boticas ou drogarias para se certificarem se praticavam o ofício há mais de 4 anos e estavam habilitados por um boticário ou droguista. Quando assim acontecia, havia, então, lugar a um reconhecimento pelo juiz comissário através de uma certidão de ofício. Com estas certidões, os oficiais requeriam, então, a carta de ofício ao Físico-mor do Reino. Todos estes procedimentos ficavam, obviamente, muito caros e eram considerados abusivos e desnecessários, criando um mal relacionamento entre os boticários e os comissários, quase sempre passíveis de recursos e demandas ou de extorsões violentas como a execução coerciva das dívidas. Ora, estas alçadas extravasavam, de acordo com os boticários e os juizes letrados, as competências jurisdicionais dos comissários o que provocava permanentes conflitos entre estes e os magistrados.

Para além das visitas às boticas e drogarias para examinar a qualidade dos medicamentos e a competência dos oficiais, o juiz comissário devia tirar, anualmente, uma devassa sobre cirurgiões e pessoas que estivessem a curar de medicina ou a aplicar remédios sem serem licenciados pela Universidade de Coimbra ou certificado pelo Físico-mor do Reino. Nestas devassas deveria indagar, também, se os boticários abusavam no preço dos medicamentos, se atreviam a curar doentes e se, na terra, alguma pessoa vendia medicamen-

tos sem estar autorizado. Das devassas que fizesse, o juiz comissário tinha que levantar um auto e remetê-lo ao Físico-mor para julgamento e sentença. No final de cada ano, o comissário tinha que elaborar um relatório dando conta: a) das boticas que visitou; b) dos autos que levantou; c) e das condenações que impôs.

Ainda segundo o regimento, cada comissário teria no seu juízo um escrivão e um meirinho nomeados pela Corte, mas, enquanto essas nomeações não ocorressem, o governador da capitania devia dispensar esses oficiais das suas secretarias. Nunca os escrivães e os meirinhos foram nomeados pela Coroa o que redundou numa acumulação de funções por parte de oficiais das secretarias dos governos das capitanias ou mesmo das ouvidorias o que efetivamente diminuía a capacidade de intervenção e autonomia dos comissários, tanto por não terem oficiais inteiramente disponíveis, como os que teriam de utilizar estavam imbuídos de outras lógicas sociais, políticas e jurisdicionais.

Finalmente, como acontecia com outros cargos na capitania e nas comarcas, cabia ao ouvidor geral do distrito proceder à correição sobre os procedimentos e os atos praticados pelo comissário e os seus oficiais e, havendo culpas, remeter os autos ao Físico-mor. Compreende-se, mais uma vez, a inutilidade destes atos na medida em que o tempo de remessa e receção dos autos e das sentenças, a que acrescia o tempo dos processos no Físico-mor, tornavam as decisões ineficazes porque de tão diferidas no tempo não respondiam aos problemas³¹. Vejamos, agora, a questão dos salários e emolumentos.

Como os quadros I e II explicitam, o regimento estava direcionado para uma recolha exagerada de “impostos” de que beneficiavam os juizes comissários e os examinadores e as entidades ausentes, como o Físico-mor, que tiravam o maior proveito. E tudo à custa dos que tinham a seu cargo as tarefas de trabalho e comercialização. Um cenário muito pouco convidativo ao exercício da profissão e ao seu alargamento pelo território de cada capitania.

QUADRO I
Salários das Visitas Trienais às Boticas e aos Portos do Mar (em réis)

Físico-mor do Reino	Juiz Comissário	Boticário Examinador (3)	Escrivão	Meirinho
4.800	2.400	960 (cada)	450	350
Total por cada visita – 10.880 réis				

QUADRO II
Salários dos Exames a Boticários (em réis)

Físico-mor do Reino	Examinadores da Corte (5)	Escrivão da Vara	Esmola	Juiz Comissário	Boticário Examinador (3)	Escrivão	Meirinho
4.800	480	480	480	1.600	800 (cada)	480	480
Total por cada exame – 13.120 réis							

Esta situação não se alteraria muito até ao final do século XVIII, muito embora algumas câmaras tenham insistido com os governadores para se abrirem casas de ensino da medicina e da cirurgia, mas que o Reino sempre rejeitou com o argumento de que “podia relaxar a dependência que as colónias deviam ter do reino (...), que um dos mais fortes vínculos, que sustentava a dependência das nossas colónias, era a necessidade de vir estudar a Portugal”³¹.

Por isso, à falta de formação, os delegados foram autorizados a conceder licenças com o título de “curadores” aos que, sem formação, fossem aprovados nos exames o que acabou por acontecer com muitos curandeiros, barbeiros e sangradores, mestiços, crioulos e pretos forros. Foi neste ambiente de carências que alguns cirurgiões mais afamados e com provas dadas, sentiram a necessidade de elaborar manuais de medicina e cirurgia destinados à divulgação e aprendizagem, sobretudo para uma população que crescia em grande número nos meios rurais e nas zonas de mineração. Destacaram-se, com grande notoriedade, as obras de Luís Gomes Ferreira (1735), João Cardoso de Miranda (1741) e José António Mendes (1770)³². Ao contrário, os poucos médicos reservavam-se exclusivamente ao exercício privado da profissão de que cobravam salários elevados e, portanto, só acessíveis às elites locais.

A situação viria a agravar-se com a criação da Junta do Protomedicato e a designação de comissários para o Brasil porque ao chegarem à colónia, com novos e reforçados poderes jurisdicionais, entraram rapidamente em choque com as autoridades locais e destabilizaram, ainda mais, a situação. Mais à frente relatamos em detalhe um destes processos que, de facto, ilustra bem este ambiente de desavença e instabilidade.

Já no final do século (1799) seria criado, finalmente, o primeiro curso de Anatomia e Cirurgia, na Bahia, a que seguiram outros. E, em março de 1806, o governador da Bahia, conde da Ponte, João de Saldanha da Gama, escrevia ao secretário de estado da Marinha e Ultramar, visconde de Anadia,

³¹ Ver Furtado, *op. cit.*, p. 69.

³² Sobre o contributo destes cirurgiões ver, ainda, Furtado, *op. cit.*, pp. 100-112.

João Rodrigues de Sá e Melo, a expor a absoluta necessidade da criação do lugar de Provedor de Saúde para a promoção da vacinação e instrução dos cirurgiões mores e seus ajudantes sobre este método³³.

Sem dúvida que a chegada da família real ao Rio de Janeiro alteraria, por completo, este ambiente. Logo após o desembarque de D. João VI seria estabelecida uma Escola de Cirurgia com o nome de Colégio Médico-Cirúrgico no Hospital de S. José, justamente com o patrocínio de José Correia Picanço, nascido no Brasil, membro da Junta do Protomedicato, primeiro cirurgião da Real Câmara e um reformista convicto. Em 27 de fevereiro de 1808 seriam criados, no Rio de Janeiro, os cargos de Físico-mor e Cirurgião-mor do Reino, Estados e Domínios Ultramarinos, recaindo a nomeação, respetivamente, nos Doutores Manuel Vieira da Silva e José Correia Picanço.

José Correia Picanço, nasceu no Recife (10 de novembro de 1745) e faleceu no Rio de Janeiro (entre 1823-1826). Foi doutor e lente jubilado da Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra, Cirurgião-mor do Reino e primeiro cirurgião da Câmara Real. Pertenceu à Academia Real das Ciências e foi agraciado com o título de 1.º Barão de Goiana (carta de 22 de janeiro de 1823)³⁴. Acompanhou a família real na viagem para o Rio de Janeiro. Pouco tempo depois de ter chegado escreveu à sua mulher (10 de março de 1808) uma carta em que dizia:

Minha rica (mulher) de meu coração, depois de 53 dias de viagem do porto de Lisboa à cidade da Bahía, onde nos detivemos um mês, acho-me no Rio de Janeiro para onde viemos residir, com saúde e juntamente o nosso Zola que me serve de companhia, de consolação e que continua a enxugar as minhas lágrimas e a suavizar a mesma pungente saudade. Eu já te escrevi, do modo possível, da Bahía, e por um bergantim que foi mandado a Inglaterra. Foi carta mandada à ventura como sucede a esta também, que vai para uma fragata inglesa. Estimarei que te chegue à mão para saberes que vivo, e o nosso filho que

³³ AHU/ACL/CU/005, Cx. 240, Doc. 16577, rolo 249.

³⁴ Ver *Diccionario Bibliographico Portuguez*, op. cit.

está feito capitão da fragata. Eu, porque se acabou a Junta do Proto-Medicato, estou com a jurisdição plena de emprego de cirurgião-mor do Reino, Estados e domínios Ultramarinos por decreto de 7 do teor do presente ano passado na cidade da Bahía; o que se fez também a Manuel Vieira que teve a propriedade de físico-mor pela demissão do doutor Tavares. Isto dar-nos-há com que possamos viver, minha rica (madame) e bem; porque tanto eu espero do teu amor, que se as circunstâncias permitirem, me venhas dar com os nossos filhos, a satizfação de te ver e de vos ver. Morrerei tranquilo. Recomendas-me a todos em geral; e enquanto não tenho notícias tuas e da nossa família, acredita que derramo lágrimas sem cessar. Abraça os nossos filhos, abraça o meu Berlindota, porque morro de saudades. Teu marido e mais desgraçado, Picanço³⁵.

Na sequência desta carta, D. Catarina Picanço faria um requerimento (15 de dezembro de 1808) em que pedia passaporte para o Brasil³⁶, acontecendo o mesmo com Felipe Correia Picanço, filho e oficial da secretaria da Junta do Protomedicato e, ainda, com o secretário da junta na Repartição de Cirurgia, João Atanásio Correia Monteiro, para exercer o ofício de escrivão do Cirurgião-mor do Reino.

Comestatrocadecorrespondênciaficamosasaberdasdecisõespolíticasde D. João VI sobre a extinção da Junta do Protomedicato e a restauração dos velhos cargos de Físico-mor e Cirurgião-mor quando nem sequer o Conselho de Regência tinha conhecimento destas mudanças e de que só seria informado no início do ano seguinte. E a colônia passava, desde então, a dispor de todo o arsenal político e administrativo que, no domínio da saúde pública, existia no Reino. Em 10 de maio de 1808 é criado o cargo de Intendente Geral

35 AHU_ACL_CU_017, Cx. 253, Doc. 17215, rolo 256, (o sublinhado é nosso).

36 Onde se dizia o seguinte: “Diz D. Catarina Picanço mulher do conselheiro Doutor José Correia Picanço o qual acompanhou a V. A. R. para o Brasil, que tendo determinado retirar-se para a companhia de seu marido com toda a sua família não só porque lhe faltam aqui inteiramente os meios de subsistir, mas até porque tem positivas ordens do dito seu marido para assim o fazer como se vê da carta junta; por isso Pedê a V. A. R. seja servido mandar se lhe passe o passaporte do estilo para que possa retirar-se para o Rio de Janeiro com seus filhos Filipe Correia Picanço, Manuel Correia Picanço, sua filha D. Isabel Felizberta Picanço, sua nora D. Gertrudes Madalena Picanço e seus dois netos menores José de idade de 4 anos e Francisco de idade de 15 meses, e duas criadas Tomásia Joaquina e Maria Joaquina. Espera real mercê. D. Catarina Picanço” (AHU/ACL/CU/017, Cx. 253, Doc. 17215, rolo 256).

da Polícia do Brasil e a 28 de julho o de Provedor-mor da Saúde do Brasil. Relativamente à fixação dos preços dos medicamentos e drogas e regulação das profissões, a situação seria resolvida com um novo Regimento (22 de janeiro de 1810) que substituiu o da Junta do Protomedicato com a grande novidade jurisdicional que consistiu na criação de um Juízo Privativo do Físico-mor, gozando de todos os privilégios conferidos aos magistrados³⁷.

Depois de comunicada esta decisão à Regência do Reino, os comissários para o Reino, agora nomeados do Brasil, podiam delegar os seus poderes em subcomissários quando as necessidades das comarcas o exigissem. As suas funções mantiveram-se: visitar as boticas, lojas de drogas, navios que partissem ou chegassem e remeter, anualmente, ao Físico-mor, um relatório sobre os exames realizados, visitas efetuadas, condenações, autos e estado da fazenda. Como anteriormente, estes comissários e as suas atividades estavam sujeitos a inquirição durante a correição dos corregedores e provedores.

A 1 de abril de 1813, o Conde de Aguiar, ministro Assistente ao Despacho do Gabinete Régio, publicava o plano de estudos dum curso de cirurgia, a ser dado no Hospital da Santa Casa da Misericórdia do Rio de Janeiro e, no ano de 1815, aconteceria o mesmo para os estudos de medicina (Alvará de 12 de julho).

O Brasil e a conflitualidade política provocada pelos comissários de saúde

Como já foi dito, as queixas sobre o regimento dos comissários diziam respeito aos excessos destes juízes e às faculdades que a Junta do Protomedicato lhes concedia, às ausências das correições dos ouvidores e à ignorância das reformas “nem o ditto regimento existia na secretaria deste governo, na ouvidoria, ou comarca”. Os comissários arrogaram-se em magistrados da capitania, fazendo audiências na casa da câmara, prendendo, penhorando, e executando e “sendo violentíssimas as suas execuções, porque não admite

³⁷ Para uma síntese desta mudança a seguir à instalação da Corte no Brasil, ver Barreto, 2005.

suspensão, nem outro recurso, que não seja para o seu supremo tribunal da Real Junta do Protomedicato”.

Ou seja, os comissários usavam de poderes excepcionais como o de juízes executores de dívidas, de salários e de pagamento de multas, dívidas provenientes de remédios da botica ou drogas, visitas dos médicos e cirurgiões, usurpando tanto a jurisdição dos letrados da capitania como do Conselho Ultramarino, único tribunal competente para semelhantes negócios porque, justamente, as ordens régias imanadas da Junta do Protomedicato iam neste sentido:

Os suplicantes possam demandar executivamente todos os devedores cujas dívidas procedam de remédios das suas boticas ou drogas perante vós como juiz delegado da minha Real Junta do Proto-Medicato, sem que possam agravar, ou apelar senão perante a minha Real Junta, pelo que mando a todos os juízes delegados da sobredita Junta mais magistrados a quem o conhecimento desta minha real ordem pertencer, a cumpram e guardem como nela se contam. O príncipe regente nosso senhor o mandou pelos ministros abaixo assinados, deputados da Real Junta do Proto-Medicato. Lisboa 26 de abril de 1803” ou, ainda, “hei de por bem ordenar que os cirurgiões dessa capitania possam cobrar os seus salários executivamente perante vós comissário desta capitania, sem apelo e agravo senão para a minha Real Junta e não para outro qualquer magistrado (...) O príncipe regente nosso senhor a mandou pelos ministros abaixo assinados deputados da Real Junta do Proto-Medicato. Lisboa 9 de outubro de 1805³⁸.

Nas visitas às boticas dos navios para examinarem os remédios, não faziam diferença entre a dimensão das mesmas e tanto cobravam à saída como no regresso o que levantava queixas e zaragatas com os capitães. Outro problema era a exigência dos comissários para fazerem as visitas em terra o que implicava que os capitães tinham que trazer para os cais o armazém das boticas com tudo o que isto implicava de trabalho, custos e detioração dos medicamentos,

38 AHU/ACL/CU/015, Cx. 268, Doc. 17865, rolo 312.

quando o regimento era omissos sobre a competência para fixar os lugares em que as visitas deviam ser feitas, nomeadamente a bordo, podendo admitir-se que, nesta falta, competiria ao governador determinar o que seria mais adequado e menos inconveniente para o comércio e a economia. Acontecia, porém, que eram os comissários a tomarem estas decisões em proveito próprio.

Mas outras queixas eram apontadas como as de não cumprimento com a obrigação de fazerem exames aos sangradores, visitarem as embarcações com escravatura, praticarem tumultos com as devassas e as multas ou abusarem da falsidade para excluírem e suspenderem cargos e privilégios.

Ao contrário, também os comissários se queixavam dos procedimentos dos governadores e magistrados que infundadamente os acusavam de grandes crimes e injustamente os castigavam com prisão prolongada ou os afastavam dos lugares, em detrimento da saúde pública. Enfim, todos se queixavam e conflituavam pela disputa de poderes e arrecadação de emolumentos, por salários e privilégios, pela defesa de grupos sociais e de elites locais e pela proeminência junto da Coroa e muito pouco pela conservação da saúde dos povos. Um combate feito à custa de ajustes e avenças com os doentes.

Ao terminar queremos contar uma história que retrata a profundidade dos conflitos e a balburdia política e institucional³⁹. Tudo se passou nos finais do século XVIII (1784) na cidade do Recife⁴⁰. A capitania de Pernambuco era extensa, com muitas dificuldades de comunicação e transporte e onde estava diagnosticado, há muito tempo, uma deficiente rede de proteção de saúde com curadores e curandeiras a viverem à custa de gente pobre, sem trabalho, que se mudavam de lugar como saltimbancos, confiantes de que as distancias impediriam os meirinhos de os notificarem para serem presentes aos magistrados ou comissários pelas aldrabices praticadas, desgraças e estragos para a saúde. Estas curas eram piores, no dizer das gentes, de que as desgraças causadas por uma “peste enfurecida” trazida de África.

³⁹ Ver sobre o longo processo, AHU/CU, Reino, caixa 22, pasta 15.

⁴⁰ Sobre as reformas do Estado de *Polícia* ver Hespanha & Subtil, 2014: pp. 127- 166.

Como já vimos, o novo regimento de final do reinado de D. João V tinha reforçado o poder dos comissários de saúde com jurisdição sobre todos os médicos, boticários e demais profissões de saúde e com poderes para convocar, como juízes, as autoridades nas ouvidorias, câmaras e governos (letrados, escrivães, meirinhos e oficiais) para os ajudarem na divulgação dos editais, inquirições, devassas, levantamentos de autos e, se necessário, nas prisões que tivessem de fazer.

Com a integração dos índios e dos negros na sociedade colonial, as continuadas queixas de governadores, vereadores e magistrados sobre médicos, cirurgiões e boticários num «comércio escandaloso e nocivo para a saúde dos povos», a Junta do Protomedicato começou a nomear novos comissários para o Brasil, nomeadamente para a capitania de Pernambuco.

Em finais de 1783 era nomeado o bacharel José António de Sá de Melo que, depois da sua chegada, foi apresentar a carta da sua comissão ao ouvidor, sendo muito mal recebido e maltratado porque o magistrado terá gritado, num tom altivo, dizendo-lhe que não podia aceitar a sua autoridade e jurisdição porque o comissário não era letrado nem seu superior e, num tom de ameaça para o futuro, advertiu-o de que tivesse cuidado com o que iria fazer porque, caso contrário, corria o risco de ser preso e devolvido ao Reino. Surpreendido com a receção, o comissário que iniciava uma carreira e queria obter ganhos com o seu desempenho, esqueceu-se da ameaça do ouvidor e mandou publicar editais para que todos os médicos, cirurgiões e boticários apresentassem, no termo de 30 dias, as suas cartas profissionais para serem confirmados os exercícios das suas atividades profissionais.

O primeiro a reagir foi o médico Miguel Ferreira Guimarães que por não ter entregue a carta no prazo fixado foi intimidado a fazê-lo pelo meirinho do comissário. Este pretense médico já tinha, aliás, sido identificado pelo delegado da Junta do Protomedicato em Lisboa, João Lopes Cardoso Machado, como não sendo diplomado pela Universidade de Coimbra, suspeita que terá passado ao comissário José de Melo, antes de embarcar para o Brasil, e transmitida, também, ao governador da capitania que ao chamar a

atenção do médico para esta situação grave teve como resposta que o delegado estava “enfatuado de sua alta jurisdição (...) e que só tinha dito incivildades a fim de o desacreditar”. Parece, portanto, que a incidência do comissário estaria marcada por suspeitas e era do conhecimento, pelo menos, do governador da capitania através de informações da Junta do Protomedicato.

Por outro lado, o ouvidor, tendo sabido desta notificação pelo meirinho, interpelou, de imediato, o comissário fazendo-lhe notar que “ali ninguém tinha jurisdição mais do que ele; e que se o comissário prendesse ou procedesse contra o médico, ele ouvidor prenderia o comissário e o remeteria preso para Lisboa” mostrando, assim, desprezo pelas ordens do comissário.

O médico, sentindo-se protegido pelo ouvidor, tomaria a iniciativa de humilhar o comissário ao notificá-lo, através do seu “homem da vara”, que se quisesse ver a sua carta profissional fosse pedi-la à secretaria da câmara onde estava depositado um traslado da mesma. Dirigindo-se à câmara, o comissário encontrou a resistência dos oficiais por não lhe facultaram acesso ao processo e ao registo com o argumento de que não tinham autorização do presidente, um juiz da rede social local onde pertencia o médico, o ouvidor e os vereadores. O juiz de fora era um amigo declarado do ouvidor com que acertava as suas decisões e ambos eram cúmplices do trabalho do médico que, de facto, não era encartado. Para além de o protegerem tinham, algum tempo antes, expulso da cidade dois pretendentes ao exercício da medicina.

A divulgação deste incidente teve, naturalmente, as suas consequências na medida em que os restantes médicos, boticários e cirurgiões da capitania se recusaram a obedecer às ordens do comissário e fizeram o que lhes apeteceu, “obram o mesmo procedimento”.

Um dos boticários, Pantaleão Vieira de Azevedo, irmão do escrivão do juízo da delegacia do Recife da Junta do Protomedicato, chegou mesmo a puxar de uma faca para expulsar o comissário da sua botica e descompô-lo na rua, incitando outros a fazer o mesmo com repetidas afrontas, calúnias e difamações. Instado a apresentar a carta de ofício respondeu ao comissário da mesma forma que o médico, ou seja, “quando quiser ver as minhas cartas

as procurará na câmara onde se acham registadas”. O boticário, antevendo que pudesse vir a ter problemas com o comissário, apressou-se a obter da câmara a patente de «capitão de auxiliares» (ordenanças) para ficar imune à pena de prisão, um dos privilégios dos comandantes da tropa auxiliar.

No auto de resistência que o comissário levantou é dito que o boticário “é acostumado a ser desobediente e atrevido; já em outro tempo foi preciso braço militar para lhe ser visitada a sua Botica” e que desta forma vai vivendo libertinamente com “uma botica cheia de vasos sem medicamento, mas aviando todas as receitas que o médico vai prescrevendo”. O comissário não teve outro remédio senão reclamar o “socorro” dos oficiais da justiça da ouvidoria e da câmara, mas sem sucesso porque lhe desobedeceram e recusaram a acompanhá-lo nas diligências que, afinal, nem sequer conseguia realizar porque os notificados não compareciam às audiências e zombavam, em praça pública, das notificações. Pediu, então, ajuda ao governador José César de Menezes que terá notificado o médico a apresentar a carta, mas este justificou-se dizendo que iria falar com “Sua Excelência” sobre o caso. E, de facto, assim fez acabando por sugerir ao governador que fizesse um despacho conjunto com o ouvidor onde fosse dito que o original da carta estava na secretaria do governo. Percebe-se que estava montado uma rede de interesses mútuos, uma espécie de pacto entre o médico, o boticário, os oficiais camarários, os magistrados e o governador. A vontade do médico e do boticário mostra a confiança com que atuavam na comarca e na capitania e, ao invés, a autoridade do comissário estava irremediavelmente aniquilada.

Restava ao comissário o recurso ao Reino. E assim fez. A reclamação foi, como era natural, para a Junta do Protomedicato que, perante a gravidade da situação, elaborou uma consulta que submeteu à Rainha na qual exigia que fossem reparados os abusos, prejuízos e desordens verificadas para a “rigorosa obrigação de vigiar e zelar como objeto o mais importante, e de maior desvelo, a conservação da preciosa vida e saúde” de todos os vassalos. A consulta (17 de fevereiro de 1786) terminava com uma veemente solicitação “de que esta junta não pode, nem deve acomodar-se a semelhante

estilo". E, num golpe de força, inusitado para a época e para o sistema político, os deputados da Junta pediam, ainda, que pudessem expedir ordens para os Estados Ultramarinos "sem dependência do Conselho Ultramarino".

A Rainha mandou a consulta da Junta do Protomedicato para apreciação do Conselho Ultramarino que viria a pedir um parecer ao Procurador da Coroa. Mas nem o Procurador da Coroa acabou por fazer o parecer, nem o Conselho Ultramarino qualquer consulta sobre o assunto. A opção seguida foi deixar que o expediente burocrático acabasse por esvaziar o problema sem dele se retirarem ilações políticas sobre a desautorização da junta.

E a Rainha ficaria passiva na resposta à Junta do Protomedicato. Em lugar de produzir uma lei, alvará ou decreto-lei, preferiu mandar um aviso para ser a junta a fazê-lo o que, atendendo ao que aconteceu, não teria nenhum impacto na capitania de Pernambuco nem nas restantes. O mais interessante do processo é que o comissário mandou, também, a reclamação para o Desembargo do Paço, sabendo tirar partido da inevitável conflitualidade deste tribunal como Conselho Ultramarino. E foi mesmo o que aconteceu. O tribunal do Desembargo do Paço requeria ao Procurador da Coroa no Brasil que instasse uma devassa para apurar a verdade. E, entretanto, expedia uma notificação, através da Secretaria do Despacho da Mesa e da Repartição das Justiças, a todos os magistrados para que não "só duvidam, mas passam a embaraçar a jurisdição e Autoridade de que os referidos Comissários vão munidos" de que para remediar esta desordem, a Mesa do Desembargo do Paço irá, para servir Vossa Majestade, expedir ordens a todas as cabeças de comarca para participarem a todas as justiças que "que não só não embaracem aos referidos Comissários o exercício das suas delegações para as cumprirem como são encarregados, mas também que lhes deem todo o favor e auxílio que necessário fôr a cada um deles, nas ocasiões em que lhes for requerido", sem prejuízo dos magistrados darem conta pelos tribunais competentes dos excessos que possam ser praticados. Perante esta decisão do Desembargo do Paço, a Junta do Protomedicato suplicava à Rainha para mandar um Aviso ao Conselho Ultramarino para este expedir ordens neste

sentido a todos os governadores dos Estados das Américas de forma a auxiliarem e não embaraçarem o exercício das comissões dos delegados da junta. E acabaria, também, por enviar a todas as cabeças de comarca a resolução do Desembargo do Paço, representando ao mesmo tempo à Rainha para, mais uma vez, obrigar o Conselho Ultramarino a repetir, de forma semelhante, estas instruções para todos os governadores e capitães gerais e ministros dos Estados Ultramarinos.

Entretanto, passados dois anos sobre os incidentes sem que tenham tido consequências políticas, o comissário pediu o regresso ao Reino, preferindo a tranquilidade e o sossego porque, no seu entender, se não foram dadas ordens e tomadas providências “ninguém quererá expor-se à injúria e má vontade” e aceitar que os regimentos não sejam respeitados porque qualquer “Ministro que pode tudo nesta terra” se mete com qualquer jurisdição.

Em conclusão, esta história ilustra a marca dominante da ineficácia e da entropia da governação ultramarina e evidencia o enorme poder que tinham os grupos sociais organizados ao nível local que se serviam das câmaras para se organizarem e agirem encapotados na lei e na proteção régia, e que contrasta com a fragilidade e a incapacidade de mando dos governadores das capitanias, a ausência política do governador geral para intervir como mediador dos conflitos e, não menos reveladora, a grande balbúrdia no Reino entre vários órgãos de poder mesmo durante o ciclo reformista da «ministerialização» do governo em que a Secretaria de Estado da Marinha e dos Domínios Ultramarinos era deixada completamente aparte do processo de decisão.

Conclusão

No Reino, a privatização da saúde foi sempre a realidade social e política dominante, assumindo a Coroa o papel de regulador e fiscalizador do exercício das profissões ligadas à saúde e a produção e comercialização dos medicamentos. O único regime em que interveio de forma sistematizada foi

o do Provedor-mor da Saúde, na prevenção e no combate às epidemias que, de facto, assustavam as populações. A rede de hospitais e de assistência estava confinada às associações confraternais e às câmaras municipais.

Tudo começou, porém, a mudar nas últimas décadas do século XVIII com a emergência do governo ministerial através das secretarias de estado, a criação da Junta do Protomedicato, da Intendência Geral da Polícia, do fomento científico da Academia Real das Ciências e das inovações hospitalares ensaiadas pelos militares⁴¹. Nunca houve para o Brasil a figura de delegado ou comissário do Cirurgião-mor e toda a jurisdição em matéria de saúde pública recaiu regimentalmente nos médicos licenciados pela Universidade de Coimbra. Contudo, foram os cirurgiões que mais se destacaram como agentes no tratamento das doenças e se preocuparam em divulgar manuais e orientações básicas para os males mais frequentes.

Estes cirurgiões encartados pelos governadores, na maioria dos casos depois de aprovados em exames feitos por médicos, podiam também ser oriundos do Reino e terem viajado já com cartas de ofício passadas pelo Físico-mor. Como esta não foi a situação mais vulgar podemos concluir que a grande maioria do grupo obtinha os conhecimentos através da experiência e dos contactos com as práticas dos índios e dos pretos. Formaram, por isso, o principal esteio em que assentou a assistência médica na colónia. E pode dizer-se o mesmo em relação aos boticários.

Muito diferente foi o caso dos físicos (médicos) que só podiam exercer a profissão se fossem licenciados pela Universidade de Coimbra o que significa que eram todos reinóis. Os comissários de saúde, por terem que ser médicos, formavam, por isso, um grupo de privilegiados que, sem ligação à realidade social e com o objetivo de protagonizarem politicamente a sua profissão, arranjaram quase sempre conflitos com os cirurgiões, boticários e as autoridades locais. Também por serem muito poucos retiravam vantagens remuneratórias acrescidas pela acumulação de cargos e pela propriedade de boticas, contra o que a lei determinava. Para além da proeminência que

⁴¹ Sobre o movimento assistencial e a importância de Pina Manique ver Subtil, 2013, 2014: pp. 347-355.

usufruíam, os médicos tinham também os capitais necessários para importar medicamentos simples ou compostos do Reino. Também nunca foi criado o cargo de Provedor-mor da Saúde para superintender nas visitas aos portos e montar cordões sanitários quando eram declaradas pestes e epidemias. Estas tarefas estavam diluídas nos comissários, quando existiam, nas câmaras e nos experientes cirurgiões e curadores de todo o género e feitio.

Com o aumento da população no século XVIII, sobretudo à custa das vagas de importação de escravos de África, do aprisionamento e escravização dos índios e a absoluta necessidade de manter vivos e com saúde os que trabalhavam na agricultura e nas minas, cresceu a necessidade da assistência na saúde e na doença se bem que a Corte se reservou, apenas, a montar um esquema mínimo de fiscalização e regulação. Por várias e insistentes vezes, os governadores e os magistrados letrados pediram, sem sucesso, escolas de formação para preparar profissionais de saúde.

As experiências da Intendência Geral da Polícia não tiveram nenhuma réplica no Brasil nem se conhecem sinais de alinhamento com as doutrinas de polícia sobre a conservação da saúde dos povos. Percebe-se porque as nomeações dos comissários da Junta do Protomedicato não foram bem-sucedidas na medida em que os nomeados desconheciam, por completo, a realidade social e política da colónia e conduziram as suas intervenções para a disputa de poderes num sistema de saúde frágil e sem recursos. Por isso, a situação em termos de governo e intervenção política não se alterou até aos finais do século XVIII quando, de facto, se assiste à instalação de escolas de anatomia e cirurgia, aumentou o número de estudantes brasileiros a frequentar o curso de medicina na Universidade de Coimbra e surge o instituto vacínico como um novo e poderoso recurso no combate às epidemias. Mas seria a ida da família real para o Brasil (1807-1808) que alteraria por completo este panorama já que foi o Reino que passou a ter comissários do Físico e do Cirurgião-Mor, seria criado o cargo de Provedor-mor da Saúde, a Intendência Geral da Polícia e abertas novas e melhores escolas de medicina e cirurgia com planos de estudo avançados e de cunho científico e técnico.

CAPÍTULO II

Dispositivos de dominação

Burocracia e Tributação sobre a Graça e as Mercês

Introdução

Através da economia da *graça* constituíam-se vínculos perduráveis e transmissíveis assentes na dádiva, recompensa e gratidão que regulavam, em grande medida, o funcionamento da sociedade. Os efeitos políticos e sociais, em especial a consolidação das relações de todos para com todos, decorriam

“do cultivo de virtudes essenciais como a honestidade, a honra, o apego à verdade, a gratidão, a proteção aos outros, a caridade, o comportamento justo e correto, tanto dos superiores como dos inferiores [...]. Nesta configuração, o cumprimento dos deveres era recíproco a cada um e acabava por dispensar mecanismos de manutenção da ordem precisamente pela força constituinte deste imaginário coletivo”¹.

Para o presente texto escolhi dois aspetos menos conhecidos deste dispositivo, ou seja, a questão burocrática e tributária para mostrar, sobretudo a partir do Estado de *Polícia*, a sua lenta apropriação por mecanismos administrativos e racionais que, parecendo dispensar, cada vez mais, as virtudes

¹ Ver Subtil, 2021a. A descoberta desta singularidade foi feita, quase ao mesmo tempo, por António Manuel Hespanha e Bartolomé Clavero que este último conta num texto em jeito de homenagem ao primeiro, “Gracia y Derecho, Entre Localización, Recepción y Globalización (Lectura Coral de las Vísperas Constitucionales de António Hespanha com Algunas Respuestas Suyas)”, *Quaderni Florentini...*, 2012: pp. 675-763. Também na obra de Hespanha (2017: pp. 121 e ss.) é recontada esta descoberta simultânea. O presente texto é inspirado nas suas obras sobre esta temática, em particular, Hespanha, 1992: pp. 271-292, 1989a: pp. 131-151, 1993b, 2010a, 2010b, 2015, 2019.

da *graça*, não dispensaram as receitas devidas pelas mercês e, naturalmente, os mecanismos burocráticos de controlo e monitorização sobre os diplomas e as cartas de doação por causa, não só da fiscalidade, mas, também, das falsificações, duplicação dos encartes, inventários testamentários, confirmações, autorizações de serventia, aforamentos ou a venda camuflada de certas mercês².

Esta mediação burocrática acabaria por forçar a aplicação de penas pecuniárias e a perda dos bens «merecidos», transformando, de certa maneira, as mercês em bens administrativamente manipuláveis. Antes da reforma das Secretarias de Estado (1736), as funções de registo pertenciam à Secretaria das Mercês e do Registo e as autenticações e os pagamentos dos direitos, velhos e novos, à Chancelaria-Mor da Corte e Reino (Regimento de 16 de janeiro de 1589, extinta em 19 de agosto de 1833). Posteriormente, foi o Registo Geral das Mercês, cujos serviços passaram a estar integrados na Torre do Tombo, que assumiu o registo das cartas de doação e de confirmação, encartes de ofícios, tenças, mercês e outros privilégios.

Se a cultura política do Antigo Regime foi marcada por estes fundamentos radicados, sobretudo, na moral e na ética, na amizade e no amor, nas virtudes da prodigalidade e gratidão, o certo é que o regime liberal manteria, no fundamental, o mesmo modelo administrativo e o aparato das pautas tributárias, mudando, apenas, o nome às coisas e atualizando as taxas, evidenciando a erosão dos seus fundamentos ao longo da segunda metade do século XVIII, particularmente após o reformismo iluminista.

Este é, sem dúvida, um imprevisível apego liberal, tanto mais que o novo regime se apressou a extinguir as instituições do Antigo Regime desde a revolução (1820) até ao final da primeira fase da Regeneração (1865). Os ideais liberais da justiça plasmados na Constituição de 1822, mas, sobretudo, na Carta Constitucional de 1826, na Reforma de 1832 (Mouzinho da Silveira), na Nova Reforma de 1837, na curta duração da Constituição de 1838 e na Novíssima Reforma de 1841, estiveram na base da luta contra o

² Sobre o Estado de Polícia ver Hespanha & Subtil, 2014: pp. 127-166. E, também, Subtil, 2013: pp. 275-332.

que etiquetaram de privilégios e abusos do absolutismo o que, de facto, dizia respeito à economia da *graça*³.

Vale a pena revisitar, mesmo que sumariamente, este processo de «mudança na continuidade» que aconteceu a partir da legislação da Terceira, uma vez que desde a revolução (1820) nada tinha alterado. Pelo decreto de 3 de agosto de 1833, do Secretário de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça, José da Silva Carvalho, era extinto o tribunal de *graça* do Desembargo do Paço por onde passavam as concessões de mercês, sendo as suas atribuições assumidas pelas secretarias de Estado⁴, isto é, era dado o sinal de que se mantinha a atribuição das mercês, mas que esta deixava de ser apreciada de forma graciosa e discricionária por parte do monarca para ser decidida, politicamente, em função dos interesses do Estado.

Dias depois, em 19 de agosto, era a vez do tribunal da Chancelaria-Mor do Reino e dos serviços de Registo Geral das Mercês cessarem as funções de registo, autenticação, controlo e arrecadação dos Novos Direitos, passando as suas competências para o Superintendente dos Novos Direitos e, ao mesmo tempo, era criada a Mesa dos Direitos Novos e Velhos para assumir a função de tributação, herdando, também, a documentação e o arquivo da extinta Chancelaria-Mor do Reino e do Registo Geral das Mercês. As novas instituições ficavam dependentes, doravante, do governo liberal através da Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça, substituindo, deste modo, a tutela dos organismos da administração e jurisdição régia.

No mês seguinte, em 27 de setembro, D. Pedro, como regente do Reino, invocava, num novo decreto, a insuficiência das providências para a cobrança dos “direitos devidos pela concessão de quaisquer Graças ou Mercês” para obrigar os oficiais maiores das secretarias de estado a cuidarem deste “importante ramo financeiro”, informando o Superintendente da Mesa dos Direitos Novos e Velhos sobre a situação de todas as mercês e graças concedidas desde a sua regência, ou seja, um inventário para apurar o pa-

³ Sobre este imaginário liberal ver, sobretudo, Hespanha, 2004a. Para uma comparação com o Antigo Regime ver de Subtil, 2020a.

⁴ Acerca deste tribunal de *graça*, ver Subtil, 2011e.

gamento dos impostos, replicando, por conseguinte, as medidas tomadas anteriormente a este respeito.

Durante o «setembrismo» (decreto de 31 de dezembro de 1836), a recém-criada Mesa dos Direitos Novos e Velhos viria a ser extinta pelo ministro Manuel da Silva Passos que transferiu a administração das mercês para o Contador da Fazenda do Distrito de Lisboa e mudaria o nome ao imposto para Direito de Mercês. O mais relevante deste decreto é, porém, o anexo da pauta tributária dividida em três categorias. Começava nos títulos e tratamentos, desde duque, marquês, conde, visconde, barão, brasão de armas, alcaide-mor, senhorio, título de carta de Conselho, tratamento de Excelência, foro de fidalgo, moço fidalgo, escudeiro e cavaleiro fidalgo. Seguiam-se as condecorações (grã-cruz, comendador, cavaleiro) e terminava numa panóplia de mercês: tenças, pensões, ordinárias, renúncias, naturalizações, capelas, morgados, criação de companhias de comércio, hipotecas, sub-rogações, doações, aforamentos, enfiteuses, subenfiteuses e serventias.

Pode dizer-se, portanto, que se há uma diferença de cultura política nos fundamentos da *graça* entre o Antigo Regime e o Liberalismo, passando-se da natureza ética e moral da dádiva e da gratidão por pagamento de serviços ou atribuição graciosa das mercês, para um processo político de distinção social pelo uso de títulos e mercês, esta economia dos privilégios mereceu, porém, um tratamento burocrático e um apuramento tributário muito semelhantes. Como atrás já foi referido, o presente texto pretende analisar a dimensão tributária e burocrática desta economia das mercês, uma centralidade social, política e cultural do Antigo Regime que, surpreendentemente, não seria extinta pelo liberalismo.

Mercês remuneratórias e graciosas

Num texto já referido é dito que

“enquanto senhor da *graça*, o monarca ficava desobrigado do cumprimento das leis, podia modificar a natureza das coisas como, por exemplo, emancipar menores, legitimar bastardos, conceder títulos a plebeus e definir aquilo que é devido a cada um, ou seja, distribuir recompensas e mercês. Contudo, enquanto ato fora da ordem, o ato régio da *graça* não podia cometer erros ou ser irrefletido o que obrigava o rei a obedecer a princípios, meios e fórmulas para se adequar a uma causa justa e equitativa. A benfeitoria não era, portanto, um ato gratuito que obedecesse ao capricho do príncipe e ao provocar, por cada reconhecimento um novo dever de dádiva, criava, por outro lado, uma circularidade de sentimentos que perduravam no tempo, tecendo uma estratégia simbólica de benfeitorias recíprocas, de gratidões impagáveis e de excedentes de liberalidade, num jogo social inacabado”⁵.

Esta passagem, ao resumir o essencial do mecanismo da *graça*, congrega-se aos deveres decorrentes do ato de amor como ato de dádiva, mas, justamente, pela dimensão deste afeto, competia ao monarca corrigir os defeitos dos súbditos pelo que ao dar não podia afastar-se do bem comum, da razão e da prudência, mesmo gratificando um serviço porque a *graça* é sempre um *debitum morale*⁶.

Num dos muitos momentos em que António Manuel Hespanha teoriza e disserta sobre a *graça* e as mercês, diz-nos que a *graça* era a “atribuição de um bem que não competia por justiça, nem comutativa, nem distributiva (isto é, que não era, por qualquer forma, juridicamente devido”⁷. Mas não

⁵ Subtil, 2021a.

⁶ É claro que o monarca não governava só através da *graça*. Sobre outras áreas de governo ver, Hespanha, 2017; Subtil, 1998: pp. 141-170.

⁷ Ver Hespanha, 2015: p. 64. Certa é, porém, a obrigação eterna de agradecimento e retribuição o que faz de todos os beneficiados um «exército» de vassalos reconhecidos e fiéis, uma extensa rede de clientes a que o monarca podia recorrer com novos serviços para cumprimento dos deveres de auxílio e ajuda. O obsequiado devia evitar os defeitos do excesso da veneração e da adulação.

subvertia a justiça, antes a completava como fazia Deus quando intervinha por ação dos milagres. Desta forma, a *graça* dispensava a lei, mas no uso da liberalidade o monarca era orientado por deveres de consciência, morais, éticos, religiosos quando decidia fazer doações, conceder privilégios e mercês.

Todavia, a prática da liberalidade não viveu apenas de deveres morais e éticos, obedeceu, também, a regras processuais seguidas pelos tribunais para prepararem a *graça*. Por exemplo, as sentenças com prisão ou degredo que levavam os condenados a suplicar o perdão, obrigavam à invocação das razões como a guarda dos filhos, a sustentação da família, a proteção de pais desamparados ou o estado de saúde precário. E a concessão da *graça* estava sempre dependente do perdão do ofendido.

As consultas dos tribunais eram, ainda, reforçadas com relatórios dos juízes de fora, corregedores ou provedores sobre as informações dos requerimentos e quase sempre com um parecer sobre a súplica. Na deliberação a submeter ao monarca votava-se pela concessão ou rejeição da mercê com base na tradição, nos costumes e, especialmente, na “jurisprudência graciosa”. Estamos, portanto, diante de «automatismos» burocráticos muito semelhantes ao processo de justiça o que fazia do ato gracioso um expediente ordinário, embora a clemência régia representasse a imagem simbólica de um rei pastor e pai que devia amar e fazer-se amar, o que era incompatível com a frigeidez do ato administrativo⁸.

Por isso mesmo, num outro momento, António Manuel Hespanha realça o papel do soberano como garante da ordem natural, uma ordem acima da sua própria vontade. Se tem o dever supremo da justiça tem, também, o poder de, como vigário de Deus, fazer milagres, transformar a justiça pela *graça*, ou seja, possuir uma dimensão «trans-histórica», uma *potestas* extraordinária, apenas limitada pela “equidade, boa fé e pela reta razão” para não praticar a tirania ou semelhar-se a um rei louco e sem juízo⁹.

⁸ Por isso, também, o monarca não devia conceder o perdão absoluto, mas mitigar a pena porque um dos deveres do bom pai e pastor era manter a punição para o bem da família e do rebanho. Sobre a cultura política como cultura familiar, ver Atienza Hernández, 1990: pp. 1411-458; Frigo, 1991: pp. 47-62.

⁹ Ver Hespanha, 1989a: pp. 138-141. Se fazer justiça, *iurisdictio*, correspondia à “atividade que consiste num *iudicium*, ou seja, na resolução de uma questão envolvendo direitos distintos e contraditórios [...] atribuir a cada um o que lhe é devido”, fazer a *graça* correspondia ao expoente supremo da justiça precisamente porque a podia dispensar, atribuindo “um bem

Se a panóplia das mercês, doações e privilégios era enorme, o certo é que qualquer taxonomia que as organize terá sempre que prever dois grupos majoritários, o provimento dos ofícios e a atribuição de rendas¹⁰. E, no que respeita à natureza intrínseca das mesmas, distinguir as mercês graciosas das mercês remuneratórias, sendo que estas últimas configuravam uma quase obrigação do monarca de as conceder por ter recebido um serviço¹¹.

Para Fernanda Olival, as mercês remuneratórias eram devidas por justiça na medida em que eram destinadas ao pagamento de serviços, um débito a ser satisfeito pelo príncipe que correspondia a ações que a Coroa não tinha capacidade para as realizar e, portanto, uma vez concretizadas o monarca não podia comportar-se como um ingrato. Embora não fossem uma obrigação estritamente legal eram, porém, quase jurídicas (no sentido antidoral) porque eram um dever de justiça pagar um serviço prestado¹².

Como estas mercês remuneratórias não decorriam do amor, nem da amizade, não podiam ser vistas, portanto, da mesma forma como as mercês graciosas que cobriam um conjunto muito vasto de situações em que a *potestas* de quem dá gratuitamente obrigava a um jogo de liberalidades entre obséquios, retribuições, recompensas e venerações¹³.

De qualquer modo, se não eram estritamente devidas podiam ser apreciadas como graciosas, tanto mais que, para o serviço ter uma *graça* ade-

que não lhe cabia por justiça, nem comutativa, nem distributiva”, em Hespanha, 2019a: pp. 183-185.

10 Para além das tipologias referidas ao longo do texto podemos, por exemplo, escolher, no plano teológico, a “graça increada” que é Deus enquanto comunicação e fé; a “graça criada” que são os benefícios que recebemos de Deus; a “graça natural” que são as faculdades com que fomos feitos por Deus (como a força do corpo, o espírito e o discernimento); a “graça sobrenatural” que diz respeito à salvação eterna; e a “graça expectativa” que consiste na esperança de possuir algum benefício (ver *Esboço de Hum Diccionario Jurídico, Theoretico, e Practico*, *op. cit.*, verbete sobre a “Graça”).

11 Mesmo se a *graça* não acompanhava uma lógica comercial, o benfeitor sempre esperava uma vantagem política pela dádiva porque colocava o favorecido numa situação em que nunca pagaria a dívida por esta ser moral, orientada pelas virtudes da amizade, liberalidade, gratidão e serviço. Ao contrário, a ingratidão era vista como um pecado, portanto, tanto benfeitor como agraciado deviam evitar, o primeiro a prodigalidade, o segundo a avareza. Sobre esta cultura da mercê e gratidão, ver Hespanha, 1993b: pp. 151-156.

12 Ver Olival, 2008: pp. 389-408; 2001.

13 Sobre o poder da amizade e dos afetos na cultura do Antigo Regime, ver Cardim, 1999: pp. 21-57; 2000.

quada, o príncipe tinha que atender à posição social do beneficiado, à importância dos serviços e à reserva disponível dos bens da Coroa¹⁴.

Pascoal José de Melo Freire refere as mercês sujeitas à Lei Mental como remuneratórias porque atendiam “para todo o sempre, aos bons serviços do donatário e seus sucessores” e porque o monarca não era senhor nem dono desses bens, apenas administrador, só os podia dar se a doação fosse justa e merecida. Contudo, estas doações só podiam recair na vida do beneficiado e acabavam com a sua morte, ou à vontade do rei “enquanto for mercê nossa” ou de juro e herdade sendo, neste caso, chamado à sucessão o filho legítimo mais velho ou, ainda, ser concedida em duas ou três vidas fora da lei mental¹⁵.

Mesmo na doutrina jurídica orientada para garantir os serviços ao rei, defendia-se a teoria de que o monarca tinha deveres de recompensa para remunerar os serviços dos seus vassalos, passando a *graça* a ser o pagamento de um serviço exigido pelo dever da justiça. Seja qual tenha sido o quadro do exercício da *graça*, o mecanismo de gerar a recompensa e a gratidão, produzia novos ciclos de dádivas e retribuições, criando uma poderosa rede de benfeitores e «clientes» que suportava a estabilidade das relações sociais e do sistema político.

E na imagética da cultura do Antigo Regime o monarca não era, de facto, obrigado a dar, mesmo que fosse compelido a isso, porque sempre podia deixar de cumprir regras e princípios, o poder de poder recusar reforçava, indiscutivelmente, o poder de poder dar. Como, também, mesmo não estando limitado por constrangimentos jurídicos, de justiça e tradição, vinculado, apenas, à liberalidade de praticar a *graça*, ao fazê-lo não afirmava de todo qualquer poder arbitrário porque nunca podia dar se prejudicasse terceiros ou fizesse mau uso dos bens da Coroa.

14 De acordo com o Regimento de 19 de janeiro de 1671 os que “servem com satisfação se dê o justo prêmio que merecem” e “por leves serviços não se devem dar mercês”. Num recente trabalho sobre a comunicação política, a economia das mercês foi admitida como o suporte de uma monarquia pluricontinental, ver Fragoso & Monteiro, 2019: pp. 279-283. Sobre as mercês na cultura nobiliárquica, ver Monteiro, 1998.

15 Ver Freire, 1967: Livro II, p. XXIX.

Através do regimento sobre as «meias anatas» (23 de novembro de 1639¹⁶) podemos conhecer a variedade das mercês na medida em que todas pagavam impostos. A lista englobava doações e mercês feitas numa vida (avaliava-se uma vida em dez anos), em várias vidas, de juro e herdade (para sempre) e concedidas fora da Lei Mental. Começava pelas ajudas de custo em “consideração dos serviços”, tenças, rendas, licenças para vender bens vinculados ou bens da Coroa e continuava com as mercês concedidas a mosteiros e conventos (corpos de mão morta) para adquirir bens de raiz, aforar ou trocar parcelas de morgado ou capela, licenças para os donatários receberem juros por empréstimos de terras, instituir morgados e capelas, receber moradias na Casa Real, promessa de sucessão em cargos ultramarinos, renunciar mercês noutra pessoa (sobretudo tenças e ofícios), uma modalidade camuflada de venda, ou alugar a mercê a um serventuário para servir o ofício a troco de uma renda.

O universo dos privilégios abrangia, ainda, casa para servir um ofício régio, o uso de vara branca, possuir aljube para recolher criminosos, construir açougues, gastar as terças das câmaras, permitir processos de creditação de competências para frequências dos cursos na universidade de Coimbra, autorizar os lugares pios a receberem esmolas, conceder o senhorio de vila com jurisdição para confirmar a eleição de juízes e oficiais, isentar os donatários de correição, permitir que os tribunais camarários e senhoriais conhecessem agravos e apelações interpostos dos juízes das terras, provimento de juízes, naturalizações, concessão de brasão de armas, construção de imóveis nos muros da cidade ou vila (“de dentro ou fora, ou romper o muro”). E tantas outras mercês como restituir homenagem a desterrados, perdoar a prisão ou o desterro, autorizar feiras, executar dívidas, atribuir títulos de “notável” a uma cidade, vila ou lugar, cartas de seguro, alvarás de fiança, de livramento, suprimentos, confirmações, renúncias de legítimas, andar de mula ou macho, comendas, alvará de lembranças, instituir morgados ou capelas, relevar incumprimento de prazos, suprimento de idade e tratamento de “dom”.

¹⁶ Imposto que antecedeu os Novos Direitos (Regimento dos Novos Direitos, 11 de abril de 1661), depois substituído pelos liberais no Direito das Mercês.

Desta moldura tão variada de tipologias, se uma grande parte podia conformar-se ao direito de remuneração de serviços, convertendo a *graça* num quase direito de retribuição, outra grande parte englobava mercês gratuitas, mas todas pagavam impostos, ou seja, nenhuma era atribuída gratuitamente. Tanto se pagava a dádiva como se pagava a retribuição.

Burocracia e tributação

Os problemas administrativos e tributários relacionados com a atribuição das mercês nunca foram resolvidos, por isso, se transformaram em problemas políticos cujo contexto cultural não facilitou as soluções¹⁷. Podemos dividir estes problemas em seis grupos: a) organização dos processos; b) registo das mercês; c) recolha dos impostos; d) avaliação das mercês; e) fraude; f) e transmissibilidade.

A organização dos processos

O primeiro problema tinha a ver com a organização dos processos que deviam acompanhar a consulta ao monarca ou, nos casos de jurisdição ordinária ou delegada, as deliberações dos tribunais ou dos donatários. Antes da apreciação do pedido era exigido aos requerentes que apresentassem as provas dos serviços ou as razões que justificavam as preces, podendo os pedidos, em face destes requisitos, ser rejeitados ou negados liminarmente. Quase sempre eram acompanhados por relatórios dos magistrados comarcais ou camarários da terra dos suplicantes que confirmavam, negavam ou completavam os requerimentos¹⁸.

¹⁷ Sobre a cultura do Antigo Regime ver Cardim, 1999b; Buescu, 2000. Sobre o quadro político, ver Lourenço, 2001: pp. 17-89.

¹⁸ Se o processo gracioso era muito parecido ao processo judicial, contudo, distinguia-se deste por não ser regulado pelo direito, mas pelas virtudes do benfeitor e pela tradição. A portada dos requerimentos repetia, no essencial, uma tipologia típica como “cuja graça tem já Vossa Alteza Real sido servido por sua alta grandeza, conceder a outros Vassallos, que como o Suplicante têm recorrido ao degrau da incomparável piedade de Vossa Alteza Real, portanto, pede a Vossa Alteza Real que no meio de tantas virtudes que o adornam, queira conceder ao Suplicante a justa graça que requer. Espera Real Mercê”.

Os segundos serviços só eram permitidos passados oito anos da satisfação dos primeiros¹⁹. Os processos podiam, também, dizer respeito a pedidos de avocação dos méritos nos parentes até ao primeiro grau (pai, filho ou irmão), os pais podiam requerer os serviços dos filhos que morriam na guerra, o mesmo para os filhos que perdiam os pais ou os irmãos.

Uma das questões mais complicadas na organização dos processos estava relacionada com a falsificação das certidões, duplicação de pedidos, certificação por testemunho falso, informações erradas ou inadequação do pedido aos requisitos da *graca*. Por isso mesmo, eram acionadas auditorias com intervenção do juiz das justificações, dos desembargadores da Casa da Suplicação e da Relação do Porto e dos corregedores, provedores e juizes de fora através de inquirições e devassas.

No entanto, havia outras vias para se obterem mercês. Eram expedientes não canónicos que fugiam à regularidade dos processos. No período dos valimentos, os mais próximos do monarca utilizavam as suas posições políticas para proteger os seus aliados, muitas vezes disputando as mercês dos seus protegidos com outros validos²⁰. Durante o reformismo iluminista foi a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino a dominar o circuito das mercês, inclusive da Mesa da Consciência e Ordens, quer por intervenção direta, quer filtrando os pedidos dos tribunais, o mesmo com as mercês do Conselho Ultramarino que foram capturadas pela Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos durante o ministério de Francisco Xavier de Mendonça Furtado²¹.

19 Por Carta Régia de 25 de julho de 1625 foram proibidas as consultas de mercês cujos serviços constassem de testemunhas e não por certidões originais de “folha corrida”. Para resolver a perda de documentos por causa de incêndios ou naufrágios, admitia-se que o monarca pudesse, através de alvará régio, certificar o acontecimento e autorizar o peticionário a arrolar testemunhas.

20 Sobre este período ver Subtil, 2021a: pp. 193-221.

21 Francisco Xavier de Mendonça Furtado (1700-1769) era irmão do marquês de Pombal e destacou-se como governador do Estado do Grão-Pará e Maranhão (1751-1759). Regressou ao Reino, depois do atentado a D. José, para ser nomeado adjunto do irmão (decreto de 19 de julho de 1759) e, posteriormente, Secretário de Estado dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos. Foi um intransigente crítico dos jesuítas e defensor do regalismo.

No Regimento das Mercês de 19 de janeiro de 1671²² podemos constatar as observâncias da Secretaria das Mercês e Expedientes sobre o que deviam obedecer os requerimentos para satisfação de serviços para os que “servem com satisfação se dê o justo premio que merecem, e não convir que por quaisquer leves serviços se façam mercês”. Os pedidos deviam ser feitos dentro de seis meses para os residentes no Reino, de um ano para o Brasil, Guiné e Ilhas e de dois anos para a Índia.

O registo das mercês

A segunda questão incidia sobre o registo das mercês. Uma vez concedidos os privilégios, o beneficiário era obrigado a proceder ao registo da concessão na Secretaria das Mercês e Expediente e, mais tarde, na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino. Esses registos permitiam aos proprietários das mercês serem encartados e pagarem os impostos devidos. Podiam, ainda, mais tarde, requerer certidões de prova das mercês e solicitar novas mercês sobre mercês (por exemplo, alterações na concessão, alargamentos de prazos, correção de rendimentos)²³.

Para além destes registos em primeira mão, havia, ainda, a obrigação de registos de confirmação dos privilégios, doações e mercês após o fim de cada reinado, «Rei a Rei», ficando o novo monarca obrigado a confirmar as doações dos seus predecessores. E registos de confirmação em proveito dos donatários ou seus descendentes, confirmações à morte do donatário ou por vontade testamentária²⁴.

22 Este novo regimento foi justificado por “haver muita coisa sobre requerimentos das pessoas que pedem satisfação de serviços públicos”.

23 “A concessão da graça torna essencialmente perfeita a mercê, ainda que para o seu último complemento seja necessário tomar posse”, verbete “Graça”, (Sousa, 1825).

24 O primado da moral e dos costumes veio dando lastro para que estas confirmações fossem tidas por adquiridas, mesmo a favor dos descendentes, e que a remuneração não podia ser revogada mesmo que houvesse ingratidão do beneficiário. Para Pascoal José de Melo Freire, as confirmações podiam revestir várias modalidades: a) por sucessão no filho do donatário; b) de «rei a rei»; c) e em cada reinado através de confirmações gerais ordenadas para examinar ou limitar, a qualquer momento, as doações régias. A *graça* da confirmação devia ser requerida até seis meses a contar da morte do donatário ou do monarca anterior (ver Freire, 1967: Livro II, pp. XXXII a XXXV).

A utilização mais frequente destas certidões era para testamentos e heranças ou transmissão das mercês a filhos ou terceiros. Ou, em momentos de tombos gerais, quando a Coroa obrigava os providos a apresentar as cartas de doação para serem validadas por apostilhas, sobretudo através de juntas de confirmação. O Superintendente dos Novos Direitos utilizava estes registos para fiscalizar os pagamentos tributários, podendo, a partir de meados do século XVIII, abrir processos de penhora ou conceder pagamentos em prestações.

Desde o século XVI que o processo burocrático dos registos esteve sem controlo, por vezes os proprietários já nem sabiam em que condições eram donatários, uma situação agravada quando, no caso de se tratar de ofícios, os primeiros encartados nomeavam serventuários que acabavam por arrendar o ofício e, por isso, deixavam de reconhecer os proprietários e estes os foreiros. Esta espiral de emprazamentos e subemprazamentos favoreceu, naturalmente, a fuga aos impostos e a corrupção. Por outro lado, a prática por não registar as mercês era uma forma de os providos não serem apanhados no incumprimento fiscal.

Depois do reformismo pombalino, o Alvará de 1 de agosto de 1777 invocava a necessidade dos registos das mercês e criava, para o efeito, o cargo de Escrivão da Minha Real Câmara no Registo das Mercês com as mesmas competências e honras dos escrivães do tribunal do Desembargo do Paço. O novo escrivão ficava subordinado ao Conselho da Fazenda e ao Erário Régio e encarregue de registar as mercês feitas pelos monarcas, tribunais e pela Corte e Casa para “segura lembrança das Mercês”²⁵.

Os livros de registo passaram a ser copiados para um segundo livro (duplicado), numerados e conservados em casas separadas e seguras por causa dos incêndios. No final de cada reinado, os originais deviam ser incorporados no Arquivo da Torre do Tombo. Passava, também, a ser exigido um livro próprio para registar a passagem das certidões com indicação obrigató-

²⁵ De notar que estas exigências já estavam previstas nas *Ordenações Filipinas*, Livro II, título 42 e, entre outros, pelo Alvará de 28 de agosto de 1714.

ria da data dos requerimentos, justificação do pedido, nome e localidade do requerente. No mesmo livro deviam ser registadas as chamadas «certidões negativas» que provavam os pedidos infundados e de que “se deve ter muito maior cuidado, e vigilância” para servirem de confronto a novas tentativas de certificação.

O mesmo alvará estipulava que sobre as «doações novas» se aplicariam novas grelhas tributárias para a concessão de título de duque, marquês, visconde, ofícios da Casa Real, cartas do título do Conselho de Sua Majestade, senhorios de terras, alcaidarias mores, cargos de guerra, comendas, confirmações por sucessão ou por juro e herdade²⁶.

A recolha dos impostos

O terceiro grupo de problemas envolvia as questões relacionadas com a recolha dos Novos Direitos. O beneficiário ficava obrigado ao pagamento dos impostos na Chancelaria logo a seguir ao registo, ou num prazo fixado, dependente da área de residência do beneficiário.

De uma forma geral, a taxa tributária recaía sobre metade do rendimento do ofício, mais emolumentos, prós e percalços, ou sobre o cálculo do valor da doação ou da concessão das honras e privilégios, desde a atribuição de títulos até às regalias dos tratamentos devidos por deferência²⁷. A fuga tributária era, porém, um grande problema para a fazenda régia, tanto mais que esta receita constituía uma fonte importante para a Junta dos Três Estados custear as despesas com a guerra (recursos humanos, logísticos e balísticos)²⁸.

26 O registo da confirmação das mercês permitia colocar, mais no plano simbólico que jurídico, a possibilidade de o património doado reverter para a Coroa como estipulava a Lei Mental (1434) e enfatizava a indisponibilidade à apropriação definitiva por parte dos donatários.

27 No parágrafo 25.º do Alvará de 3 de agosto de 1678 diz-se que são abrangidos todos “os Offícios em geral, de qualquer sorte e qualidade que sejam, sem exceção alguma” a menos que sejam de “pé de Exército”. Sobre a sociedade militar ver Costa, 2004: pp. 68-111.

28 No que respeita às dificuldades da fazenda real, ver Hespanha, 1997: pp. 181-213. Para cumprir com esta missão, a Junta dos Três Estados tinha um tesoureiro e um escrivão para registar os pagamentos, as fianças e os termos de cobrança. A junta era, ainda, coadjuvada por um Superintendente dos Novos Direitos e por um superintendente, tesoureiro e escrivão em cada cabeça de comarca, eleitos em câmara, bem como contava com a colaboração dos corregedores, provedores, contadores das comarcas e ouvidores das ouvidorias. Sobre a rede da administração da justiça régia, ver Camarinhas, 2010.

Desde os meados do século XVI que se insistia, constantemente, na boa escrituração do designado «Libro de Registo» do pagamento dos novos direitos onde devia constar a declaração da carta, o alvará, os provimentos e, se fosse o caso, as confirmações. O Alvará de 12 de janeiro de 1690 continuou essa política, mas o que acontecia, com grande frequência, era o beneficiário fazer o registo e não pagar os impostos ou, inclusive, receber a mercê e nem sequer a registrar.

O Regimento dos Novos Direitos (11 de abril de 1661) que reformou o de 24 de janeiro de 1643, regulamentava os provimentos de ofícios de fazenda, justiça e restantes mercês feitas pelo monarca, pelos tribunais ou donatários da Coroa como conservatórias e juizes privativos²⁹. Uma segunda parte sobre o “Regimento de como se hão de cobrar os Direitos das mercês, graças, privilégios e faculdades, que eu conceder” dava orientações processuais para a arrecadação do imposto.

Mantendo-se o incumprimento destas disposições e as dificuldades burocráticas, o Alvará de 16 de setembro de 1675 confirmava os problemas no pagamento dos Novos Direitos por parte dos proprietários e serventuários e dava instruções ao Superintendente dos Novos Direitos para notificar os encartados e examinar as posses das mercês e o cumprimento fiscal. O mesmo acontecia, mais uma vez, em 3 de agosto de 1678 porque “na cobrança dos novos direitos há grandes descaminhos” e se pedia aos tribunais e às secretarias de Estado para não permitirem o exercício e o serviço dos ofícios sem o pagamento dos novos direitos. Esta constante evidencia a desorientação e a incompetência para resolver o problema da fuga aos impostos.

Pelo Alvará de 1 de agosto de 1777 os juizes das execuções tinham que dar conta, semestralmente, ao Superintendente dos Novos Direitos e à Junta dos Três Estados, das execuções e consignações³⁰. Já não se tratava, apenas, de controlar a fuga aos impostos, mas de obrigar os pagamentos por

²⁹ As mercês de “pé de exército” por pagamento de serviços militares tiveram sempre um lugar especial na legislação e, sobretudo, quando se referiam a mercês de sangue. Ver *Regimento das Mercês Dado por El-Rei D. Pedro 2.º em 19 de janeiro de 1671 e Decretos com Que Se Acrescentou*.

³⁰ Ordens repetidas nos decretos de 8 de março e 27 de abril de 1799 e, ainda, de 26 de janeiro de 1800 e 17 de novembro de 1801.

inteiro ou repartidos³¹, recorrendo aos juros de mora, à penhora de bens ou à cativação de tenças e ordenados.

A avaliação das mercês

O quarto problema era o da avaliação das mercês porque a aplicação do imposto correspondia a uma percentagem sobre o montante dos rendimentos, tanto dos ofícios como das doações. A questão dos ofícios era muito mais complicada dado que cada um valia como se fosse um património³², por isso era impossível generalizar os rendimentos, obrigando a registos singulares, ou seja, um quebra cabeças para os recursos administrativos³³.

Foi atribuído à Junta dos Três Estados³⁴ e ao Superintendente dos Novos Direitos, a tarefa de atualizar o «Livro das Avaliações» e inventariar novos ofícios e os seus rendimentos. Quando a mercê correspondia a um determinado rendimento fixo, como comendas e tenças, o lançamento do imposto era fácil. As honras, regalias e títulos também não levantavam grandes problemas porque as situações estavam previstas no regulamento e, quan-

31 Para o pagamento das dívidas era permitido a consignação de 10% se o montante excedesse os 100 mil réis, de 25% se a dívida fosse entre 25 e 100 mil réis e de 50% para menos de 25 mil réis. Para se requerer o pagamento por consignação, os agraciados tinham que requerer o pedido dentro de um ano sob pena de execução de bens. Esta «amnistia fiscal» não abrangia as mercês atribuídas depois do Alvará de 1 de agosto de 1777 que incluía, para não restarem dívidas sobre a paridade das avaliações, uma tarifa de preços calculada na base do valor em géneros conforme ao termo de Lisboa, à província da Estremadura, Beira e Trás-os-Montes, Minho, Porto, Alentejo e Reino do Algarve.

32 Sobre a teoria do ofício, ver Subtil, 1998; 2012: pp. 65-80.

33 Por exemplo, os rendimentos do ofício de um escrivão do juízo geral de uma câmara, bem como do juiz letrado, dependiam do fluxo de processos que davam entrada no tribunal de primeira instância cuja variação estava relacionada com o grau de literacia do concelho, a riqueza e, sobretudo, a demografia.

34 Ver regimento de 29 de dezembro de 1721, “Regimento da forma, por que se há [...] tem aplicado à repartição da Junta dos Três Estados [...], *Systema, ou Collecção dos Regimentos Reaes*, por Campos, 1785: tomo terceiro, pp. 563-587. Pelo Alvará de 18 de janeiro de 1643, na sequência das Cortes de 1642, a Junta dos Três Estados foi incumbida de administrar vários impostos (contrato do tabaco, sisa, contribuição de 4,5%, direitos do açúcar, terças, real de água e os novos direitos das mercês) para, em conjunto com o Conselho da Guerra, gerir os problemas da organização dos equipamentos e recursos militares relacionados com a guerra da Restauração. A junta estava organizada em seis cofres: Caixa do Estipêndio Militar (500 contos ano); Caixa Militar das Munições de Boca (230 contos ano); Caixa Militar das Fardas (110 contos ano); Caixa Militar dos Hospitais e Munições de Guerra (60 contos ano); Caixa Militar das Fortificações (24 contos ano); Caixa da Administração da Junta (200 contos ano). Para esta última caixa, o imposto dos novos direitos contribuía com 20 contos da Chancelaria e 8 contos das comarcas do Reino.

do não estavam, o juiz da chancelaria fazia a avaliação. O problema estava nos ofícios porque muitos não tinham avaliação, outros não faziam parte do «Livro das Avaliações» e outros, ainda, estavam mal avaliados por estarem desatualizados. Quaisquer das situações não beneficiava o pagamento dos impostos e, portanto, prejudicava a fazenda régia.

No final do século XVIII, o decreto de 8 de março de 1799 voltava a referir o problema da arrecadação dos direitos atrasados e o alvará de 17 de novembro de 1801, a mando do ministro D. Rodrigo de Sousa Coutinho, exigia, de imediato, uma avaliação das mercês cujos impostos não estavam liquidados e das subavaliadas de todos os “lugares, empregos, ofícios, bens da Coroa, capelas” desde que as avaliações excedessem os 20 anos. Para orientar as reavaliações foi publicada uma pauta com o valor dos gêneros alimentares para determinar os cálculos das novas avaliações.

Ao mesmo tempo era acionada uma velha cartilha de apuramento dos autos de residência dos juízes de fora, corregedores e provedores obrigados, doravante, a apresentar «certidões corridas» para atestar o cumprimento das ordens recebidas da Junta dos Três Estados para investigarem os provimentos dos títulos de mercês, o pagamento dos impostos e a conservação das concessões de jurisdição³⁵.

Havia, portanto, necessidade de monitorizar o pagamento dos impostos, atualizar as avaliações, inventariar novos ofícios, controlar os montantes recolhidos, orçar receitas e despesas, ou seja, um conjunto de tarefas ciclópicas que a frágil máquina burocrática não tinha condições para satisfazer.

A fraude

A fraude era a quinta contrariedade. É fácil de perceber que as insuficiências de controlo, fiscalização e ausência de consequências sobre os incumprimentos e falsificações, estimulavam a fraude. A falta de um sistema

³⁵ Disposições já prescritas nas *Ordenações Filipinas*, Livro II, título 38.º, p. 1.º.

penal que sancionasse as prevaricações contribuía para incentivar os testemunhos pagos e as cópias falsas.

Só no final do século XVIII é que a ameaça de penhora de bens e de multas surgiram como sanções pesadas, mas em nenhum momento, desde o século XVI, foi avançada a pena de prisão ou de degredo. A perda das mercês, o impedimento para usufruir dos seus rendimentos ou, no caso dos ofícios, a incapacidade para os exercer ou os dar em serventia, foram os castigos que predominaram desde a Restauração. A própria fiscalização nunca deu grandes resultados e vivia muito à custa das denúncias premiadas, públicas ou em segredo, cujos delatores eram compensados com a terça parte do montante do imposto em falta. Os termos das denúncias eram dirigidos ao Superintendente dos Novos Direitos que acionava o mecanismo das devassas e inquirições, quase sempre com a colaboração dos magistrados territoriais.

No que se refere aos encartes abusivos, sem confirmação ou não atribuídos, a Coroa procurou controlar a situação através dos registos na Chancelaria Régia, na Secretaria de Estado das Mercês e Expediente e, depois, na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, mas o certo é que os livros estavam mal escriturados, não permitiam o cruzamento de dados e, por vezes, desapareciam por acidente ou sonegação.

A ameaça da devolução das mercês raramente se concretizou, apesar das disposições nesse sentido. Por exemplo, a carta régia de 25 de outubro de 1617 que repunha o alvará de 23 de maio de 1599, definia prazos para se requerer as portarias das mercês findos os quais ficavam as mesmas sem efeito (no Reino e na África o prazo foi fixado em 4 meses, no Brasil e Ilhas 1 ano e na Índia 2 anos). No entanto, ou os prazos eram alargados, ou, como a Coroa não conseguia saber a data da transmissão das mercês, não acionava nenhum meio repressivo.

A fraude também decorria da variedade de situações tributárias com taxas de incidência complexas e difíceis de aplicar, quanto mais de as sancionar, sobretudo, quando incidiam sobre as elites. A começar por lugares

de grande influência política e social, quase insindicáveis, como a classe de médicos e cirurgiões, boticários, advogados da Casa da Suplicação, procuradores e solicitadores, oficiais da Casa Real (mordomo-mor, camareiro-mor, estribeiro-mor, porteiro-mor, vedor, mestre sala, reposteiro-mor, copeiro-mor, armeiro-mor, monteiro-mor, aposentador-mor, almotacé-mor, pajens da lança, provedor das obras do Paço, capitão e tenente da guarda, condestável, almirante, marechal, caudel-mor, alferes-mor, meirinho-mor)³⁶.

A transmissão dos bens

Sobre a transmissão das mercês geraram-se muitas confusões. As condições reportadas na concessão eram usadas para confundir o usufruto em vida, com duas ou mais vidas, ou de juro e herdade, que o agraciado revertia a seu favor e herdeiros. Por isso, as confirmações que deviam regularizar estas situações não eram, por vezes, propositadamente, requeridas.

Seguindo Pascoal de Melo Freire, a Lei Mental definia a jurisdição dos donatários e restringia a faculdade de os mesmos disporem dos bens da Coroa, proibia a alienação e a penhora sem licença régia e, apenas, concedia ao filho legítimo mais velho «candidatar-se» à sucessão, esperando pela carta de confirmação régia para se proclamar novo donatário. A sucessão nestes bens não decorria, portanto, por direito sucessório, mas por nova *graça* régia na medida em que pelo direito de reversão os bens podiam sempre retornar à Coroa³⁷.

Por outro lado, os bens da Coroa sujeitos à Lei Mental eram considerados como mercês remuneratórias por atenderem “para todo o sempre, aos

36 Ver Regimento dos Novos Direitos de 11 de abril de 1661. A ideia do exercício do ofício como comissão de serviço teria que esperar pelo reformismo iluminista, mesmo assim muito mitigada.

37 Freire, 1967: Livro II, pp. XX a XXII. Os bens da Coroa eram constituídos pelos títulos honoríficos (duque, marquês, conde, visconde), pela jurisdição civil, criminal, militar e económica, pelos bens imóveis consignados no «Livro dos Próprios da Coroa», os direitos reais, rendas, pensões e censos enfiteúticos. Os bens da Coroa que não estavam sujeitos à Lei Mental eram os bens móveis do rei, bens enfiteúticos, bens adquiridos por compra, as tenças, moradias, assentamentos e desembargos. Contudo, mesmo sem as confirmações tiradas, os donatários não tiveram problemas na sucessão e, por algumas alturas, até exorbitaram as cláusulas de concessão.

bons serviços do donatário e seus sucessores” o que permeava, sem dúvida, o abuso dos donatários para não pagarem os impostos de confirmação o que fazia de Portugal um Reino sem governança.

Outras fragilidades se somavam à precaridade das sucessões. Por exemplo, as doações e mercês cuja base tributária era de alcance temporal (uso próprio ou por uma vida) acabavam por ser apropriadas pelos donatários como doações transmissíveis, recorrendo, para o efeito, às confirmações. Ou às renúncias dos ofícios como venda «encapotada», acontecendo o mesmo com os aforamentos dos bens.

Tanto as sucessões como as renúncias à sucessão andavam muito ligadas ao rendimento das tenças em vida subvertidas na compra e incorporação de bens alodiais incorporados no património do beneficiário sendo quase impossível vigiar estes expedientes de transmissibilidade. E como a circularidade simbólica de todas estas implicações cimentava uma rede de cumplicidades, quase libertava de «responsabilidades» a própria administração régia.

Conclusão

O sentido moral, ético e cultural emprestado à *graça* e à sua objetivação nas mercês, acompanhou, paradoxalmente, um procedimento administrativo e tributário reivindicativo dos interesses da Coroa, muito para além da cultura da liberalidade, da dádiva, da recompensa e da gratidão.

Este mecanismo de pressão burocrática e financeira perdurou ao longo dos séculos XVII e XVIII e foi, inclusive, adotado pelo liberalismo que repetiria as práticas do Antigo Regime, um sinal emblemático da apropriação da economia moral da *graça* pela emergência de uma certa racionalidade administrativa. Apesar de tudo, as mercês perduraram e mantiveram as súplicas de quem pedia a *graça*, de quem a dava e, da parte da Coroa, o ímpeto pela cobrança dos impostos³⁸.

38 Repetem-se, mesmo depois da revolução, as súplicas que evidenciavam a inculcação de

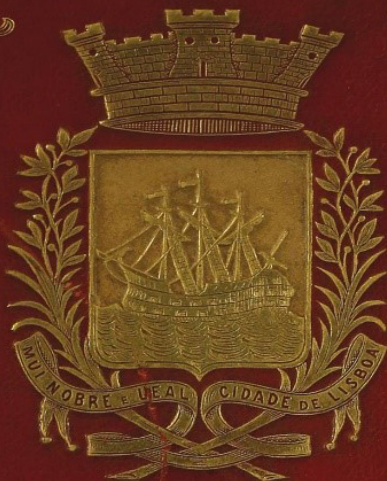
O controlo e a vigilância dos processos de registo e pagamento de impostos, ou seja, saber quem recebe o quê, quando recebe, até quando e em que condições de usufruto e testemunho hereditário, foi sempre insuficiente, mas abdicou de efeitos criminais. Pelo que se conhece do Registo Geral das Mercês e da abertura de processos de incumprimento, os serviços da Secretaria das Mercês e Expediente e da Chancelaria foram incapazes de confrontar versões diferentes das cartas autenticadas, fraudulentas, não confirmadas ou desatualizadas como, também, o Superintendente dos Novos Direitos não arrolava, judicialmente, os beneficiários que fugiam à tributação.

Uma das soluções de recurso extremo que a Coroa encontrou foi a realização de tombos (confirmações gerais) para obrigar os encartados a apresentar as cartas de doação. Mas este expediente, sempre impossível de ser concretizado por falta de recursos, criou situações de desconforto e agitação nos beneficiários devido às fraudes e aos incumprimentos fiscais. E a própria exibição dos encartes não dava, em muitos casos, a garantia das dádivas estarem certas e atualizadas, por isso, eram mesmo assim, sujeitas à auditoria dos juízes das confirmações. Por tudo isto, pode imaginar-se o ambiente de suspeição sobre as mercês e os procedimentos que envolviam as suas atribuições, exibições, transmissibilidades e cobrança de impostos, muito embora as ameaças em retirar mercês ou diminuir as suas regalias não terem sido concretizadas de forma sistemática.

Tudo indica, portanto, que o poder do príncipe, que tanto dava quanto podia, se distanciava, após a concessão da mercê, das prerrogativas virtuosas da *graça* para a entregar à administração régia, sobretudo para a arrecadação dos benefícios fiscais, mas também para aferir do alcance da propriedade, das concessões e da sua transmissibilidade. É como se o rei tivesse «dois corpos» políticos, representasse o papel de «pai e bom pastor» quando dava, e o papel de «monarca cioso» depois de dar, atento à fazenda

uma invocação que, em termos gerais, roga «a graça que tem já Vossa Alteza Real sido servido por sua alta grandeza, conceder a outros Vassalos, que como o Suplicante têm recorrido ao degrau da incomparável piedade de Vossa Alteza Real e de tantas virtudes que o adornam espera a justa graça que lhe seja concedida a mercê que implora».

e ao património da Coroa, olhando ao que cada um merece e precisa, mas obrigado a zelar pelo bem público. A tributação sobre a *graça* e as mercês seria, em certo sentido, a satisfação da dívida que cada beneficiado contraía com os restantes vassalos e o Reino.



PRIVILEGIOS
DA
REAL CASA E EGREJA
DE
SANTO ANTONIO DE LISBOA

A Economia da Graça como dispositivo régio de dominação no Antigo Regime

Introdução

Numa sociedade tão diferente da nossa e, também, da que nos antecedeu após o liberalismo do século XIX, como o caso da sociedade do Antigo Regime (séculos XVI a XVIII), torna-se difícil apercebermo-nos da sua singularidade.

Compreende-se porque seja difícil fazer história desta época na medida em que a cultura política era tão distinta que o primeiro esforço será o de conseguirmos abandonar as nossas pré-compreensões¹. Para complementar as dificuldades, as fontes jurídicas e os modelos estatizantes do discurso político atual obliteram o entendimento desta tradição literária, teológica e jurídica que modelou um *habitus* gerador de comportamentos e atitudes. Sobreretudo uma moral particular dominada por uma ordem cósmica que tinha consequências estruturantes (a categorização social, a hierarquia das funções e dos processos) e era estruturada por estados e corpos sociais movidos pelo impulso da vontade do Criador que legitimava o desequilíbrio natural, que ordenava e condicionava os comportamentos e as opções conservadoras de governo.

¹ Hespanha, 2019. Ver considerações metodológicas na Introdução “Uma maneira de contar a história”.

Estes princípios teológicos e jurídicos fundiram-se numa conceção corporativa onde não havia indivíduos isolados, mas relacionados uns com os outros através de vínculos que constituíam o cimento da agregação da sociedade. Esta ideia apontava, indiscutivelmente, para o sentido da vida de todos e para todos. Sentido que tinha obrigações de vida e com a vida de cada um que decorria do cultivo de virtudes essenciais como a honestidade, a honra, a verdade, a gratidão, a proteção aos outros, a caridade, o comportamento justo e correto tanto dos superiores como dos inferiores. Nesta ordem natural regulada pelo equilíbrio das pessoas e das coisas, era inimaginável pensar outra ordem dominada por qualquer vontade porque era entendida como desobediência aos princípios do justo, do natural e do comportamento devido.

Nesta configuração, o cumprimento dos deveres era recíproco a cada um e acabava por dispensar mecanismos de manutenção da ordem precisamente pela força constituinte deste imaginário coletivo. Se os recursos ao dispor do monarca eram, por si, demasiados frágeis, a sua própria vontade valia, portanto, o pouco que valia a sua incapacidade de intervenção. Contudo, esta reciprocidade de deveres e obrigações criava vínculos que se convertiam, necessariamente, em comportamentos exigidos. Para este texto escolhemos a “economia da graça” como dispositivo que organizou a constituição destes vínculos perduráveis e transmissíveis através da recompensa e da gratidão².

A alteridade da sociedade moderna

Passemos em revista, mesmo de forma sucinta, o quadro das áreas de governo da sociedade moderna e corporativa que nos ajudará a compreender a precariedade dos recursos materiais e substantivos da Coroa³.

² A descoberta desta singularidade foi feita, quase ao mesmo tempo, por António Manuel Hespanha e Bartolomé Clavero que este último conta num texto em jeito de homenagem ao primeiro, “Gracia y Derecho, Entre Localización, Recepción y Globalización (Lectura Coral de las Vísperas Constitucionales de António Hespanha com Algunas Respuestas Suyas)”, *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, vol. 41, n. °1, 2012, pp. 675-763. Também na obra de António Manuel Hespanha (2017, p. 121 e ss.), é recontada esta descoberta simultânea.

³ Para uma visão mais de conjunto ver Subtil, 1998: pp. 141-170.

No plano administrativo, a tomada da decisão era balizada pela auscultação de todas as sensibilidades, saberes e intromissões, uma decisão colegial tomada em voto de mesa, ou seja, a capacidade de intervenção individual está praticamente arredada do convívio político entre conselheiros e deputados das mesas, tribunais e conselhos. Ou as decisões eram normativas e regimentadas ou se necessitavam da ratificação régia, as consultas eram de tal forma conformadores e “constitucionais” que ao rei não restava alternativa política. Limitados por princípios do *ius commune*, do direito canônico, dos costumes, das tradições e das leis do Reino, das glosas e dos comentários, tanto as consultas como os despachos ordinários não tinham grande margem para a arbitrariedade.

Também a administração não concebia nenhuma fórmula organizada de fazer o acompanhamento da execução das suas medidas, nem avaliar o desempenho das atividades para, eventualmente, intervir no curso da gestão política. Alocada ao modelo de governar segundo o processo judicial, ou seja, caracterizada pela natureza passiva e defensiva dos direitos, o modelo administrativo resultava dos pareceres encontrados entre os detentores dos cargos de governo e o próprio monarca, numa harmonia concertada e indisponível a manobras políticas.

A capacidade reformista estava, por isso, praticamente anulada porque praticar reformas significava intervir no normal funcionamento das instituições e descaracterizar o sentido das suas missões. Por esta razão vemos os magistrados judiciais a assumirem as funções administrativas, desde os juízes de fora, aos provedores e corregedores, incluindo também muitos desembargadores nos cargos de deputados e conselheiros nas mesas colegiais, tribunais e conselhos. Estes juízes e magistrados mantinham a posição de salvaguarda neste sistema autopoietico que se consumia na fiscalização interna do próprio sistema⁴.

4 Efetivamente só no período pombalino é que assistiremos a imolações de manipulação política através da alteração dos contingentes dos tribunais e conselhos para desequilibrarem o sentido de voto ou da criação do dispositivo da Carta de Conselheiro com poder de trânsito institucional, dando possibilidade aos seus titulares de se assentarem em qualquer organismo da administração central, fossem tribunais ou conselhos, mesas ou juntas e poderem opinar

Mesmo os juízes letrados, juízes de fora, provedores e corregedores, que aparentemente estavam ao serviço da Corte e eram nomeados pelo Desembargo do Paço não estavam, em aspetos cruciais, dependentes da Coroa. Não estavam dependentes no plano económico e financeiro porque a remuneração dos seus desempenhos era feita através do rendimento dos ofícios que variava de concelho para concelho e de comarca para comarca. Depois, os autos de residência, peças fundamentais para prosseguirem nas carreiras, eram da responsabilidade dos pares que não tinham interesse em causar uma má imagem na corporação pela prática contínua de severidades opinativas como, aliás, atestam os relatórios produzidos. Depois os magistrados superiores, tanto nas Relações como na Casa da Suplicação e no Desembargo do Paço eram recrutados com base em fatores que não eram exclusivos da avaliação do desempenho profissional.

No plano da fazenda (finanças), o monarca seguia, também, as considerações dos seus vedores e conselheiros e ficava dependente da boa arrecadação das receitas (impostos e rendas) por parte de oficiais menores ou de delegados que conquistavam esse poder em hasta pública ou por inerência dos cargos. A incapacidade de a Coroa recolher diretamente os impostos fazia com que as câmaras se esquivassem ao controlo e vigilância como acontecia, amiudadamente, na arrecadação do sobejo das sisas em que procuravam capturar essas verbas sem autorização prévia, invocando a satisfação de necessidades urgentes. Não menos grave foi a falta de centralidade das despesas cujos resultados levavam, muitas vezes, a dotações suplementares e a lidar com uma imprevisibilidade sem limites. O orçamento era, por conseguinte, uma operação contabilística que não fazia parte do cálculo financeiro do Antigo Regime pelo que as despesas eram satisfeitas de acordo com a capacidade financeira e a disponibilidade de gastos.

e votar ao lado dos seus pares de assento ordinário. Este passaporte político de fidelidade ao pombalismo passou a constituir uma intromissão e abuso que destabilizou a lógica autopoiética sinodal. A estratégia de manipulação da periferia pelo centro seria completada pela nova constelação de intendências, inspeções e juntas com subordinação hierárquica à nova *governance* assente nas secretarias de estado. Detalhes desta estratégia em Subtil, 2007.

Num plano superior, algumas casas senhoriais de primeira grandeza, desde logo as da Casa das Rainhas, Casa do Infantado e Casa de Bragança, ducados, marquesados e condados, tinham sistemas financeiros autónomos que corriam pelos seus cartórios e tribunais com jurisdição ampla para os seus territórios (Estados) não contribuindo, portanto, para a fazenda real, acontecendo o mesmo com domínios da Igreja secular, mosteiros e conventos⁵. Evidentemente que este figurino também provocou excesso de despesas causando *deficits* prolongados que levaria a Coroa, no período pombalino, através do Erário Régio, a criar juntas de intervenção para o saneamento das contas e intervir, junto dos municípios, para controlar o que os provedores não eram capazes de fazer⁶. Foi esta, aliás, a razão da reforma do sistema de contabilidade por partidas dobradas, que levaria aos municípios outro tipo de funcionários régios, formados na Aula do Comércio, para se inteirarem dos novos formulários e reportarem as auditorias ao Erário Régio⁷.

De uma forma geral, o controlo dos concelhos e comunidades estava hipotecado pelos fracos recursos de pessoal especializado, pelas vias de comunicação deficientes e pela imposição de tradições e costumes das terras que fazia dos rústicos mais senhores do seu destino que criaturas dóceis à vontade régia. E tudo isto num Reino dividido entre as jurisdições régias, que variavam entre 28% a 40%, sendo o resto do território pertença jurisdicional da Igreja, nobres de primeira grandeza, donatários leigos, conventos, mosteiros, comunidades e concelhos⁸.

A ausência de um exército e os arrolamentos das milícias populares e das ordenanças para manterem a segurança e o sossego das populações, a par das contribuições dos quadrilheiros, não permitiu à Coroa grande manobra de exibição da autoridade. Sempre que foi necessário fazer frente a períodos de guerra, o recrutamento, a cargo dos corregedores e outros magistra-

⁵ Para a nobreza ver Monteiro, 1998.

⁶ Para uma visão sistémica das reformas do período pombalino e pós-pombalino, ver Subtil, 2013.

⁷ Os recentes trabalhos de Patrícia Costa evidenciam esta singularidade “financeira”. Ver, por exemplo, Costa, 2015 e o seu projeto pós-doc, Costa, 2018: pp. 123-144.

⁸ Ver o recenseamento desta situação na monumental tese de doutoramento de Hespanha, 1986b, (2 volumes).

dos, era manifestamente uma operação de grande hostilidade social. Os que permaneciam nas fileiras destes exércitos *ad hoc* eram indisciplinados, pouco participativos, mal alimentados e remunerados.

As milícias e ordenanças, enquadrados pelos juízes letrados e ordinários, não eram remuneradas e o armamento era custeado pelos próprios e pelas câmaras o que não permitia grande capacidade de intromissão da Coroa na programação das ações de segurança, vigilância e treino militar. Sabemos como estes grupos armados ficavam dependentes dos seus comandantes locais, capitães e sargentos, normalmente recrutados no seio das elites locais. E sabemos, também, como estes comandantes, por motivo destes desempenhos, faziam crescer os seus padrões de investimento político e social que capitalizavam para outras funções. A própria Casa Real não apresentava um figurino estável de recrutamento e remuneração dos guardas e oficiais ao serviço da proteção do príncipe⁹.

Acabamos de passar em revista as áreas de justiça, economia, finanças, segurança e militar para retratar um quadro muito distante da concentração de poderes por parte da Coroa, um imaginário absolutista que as obstinações da historiografia de cariz estadualista continuam a alimentar¹⁰.

9 Sobre estes temas, em particular sobre o exército (problemas de deserção, insubmissão e recrutamento), são fundamentais os trabalhos de Fernando Dores Costa. Ver, por exemplo, Costa, 2019, 2004, 2004a: pp. 68- 111.

10 Os aspetos nucleares deste modelo político foram recentemente revisitados por António Manuel Hespanha (2019). E, também, com novas análises como, por exemplo, o sentido da reforma manuelina dos forais que, ao contrário de uma leitura centralista e centralizadora da Coroa, terá contribuído, segundo AMH, para o reforço das autonomias locais e do autogoverno das comunidades e concelhos. De igual modo, o fez, também, para o período colonial ao focar no mesmo modelo de interpretação a imagem de um “império” controlado pelo Reino e pela Corte de Lisboa numa pretensa unidade política, administrativa e jurisdicional, quando a realidade dos factos aponta para a reprodução do pluralismo político que vigorava no Reino com níveis de acentuada autonomia e grande intensidade de governança própria. Um novo modelo de interpretação política sobre o império de que foi, aliás, um percussor de referência, acabando por influenciar, de forma seminal, uma certa historiografia brasileira que, desde então, tem adotado outro entendimento da relação entre a metrópole e o Brasil e, num sentido mais amplo, com o restante império. Abordando o direito colonial como uma pluralidade de direitos, desconstruiu o mito da “correia de transmissão” do poder régio através dos lugares ocupados pela nobreza no governo geral e dos oficiais régios das capitanias e sedes das principais câmaras que assegurariam a vontade régia e consumariam, deste modo, a centralização do mando. Essa desconstrução foi pensada nas fragilidades das condições existentes para o exercício do poder, da autoridade política e da incapacidade de apropriação e captura dos poderes periféricos pelos eventuais guardiões e donos da vontade do monarca. E foi, igualmente, fundamentada na abordagem da doutrina jurídica sobre

O inventário das tecnologias e dispositivos de poder e da relação e comunicação política do centro (a Corte) com a periferia (concelhos e comunidades) confirma esta realidade plural e corporativa pelo que, neste contexto, se percebe o alcance e a dimensão simbólica de outros dispositivos políticos de dominação como a economia da graça e das mercês.

Da poética do amor e da amizade ao direito da graça

O que explica o poder de assimilação e persuasão da economia da graça é, para além do que foi dito sobre a precariedade dos recursos de dominação, a moldura cultural da sociedade moderna, a sua moral, o imaginário retirado da verdade bíblica sobre a ordem do universo.

É decisivo, para o que nos interessa, identificar o fundamental deste ambiente, a começar pelo amor e pela amizade, tratados profusamente pela moral e pela teologia cristã como vínculos que uniam as duas famílias mais importantes da sociedade. A família da Casa que unia pais e filhos, marido e mulher, criados e escravos, e a grande família da Igreja que a todos congregava em Deus. Estes sentimentos e virtudes constituíram o núcleo da economia moral do Antigo Regime que a todos comprometia, superiores e inferiores: a educação moral e cívica, o alimento, a saúde, a proteção, a gratidão e a obediência. Este modelo doméstico tornar-se-ia isomórfico para a «república», desempenhando o papel de regulação e agregação.

os poderes dos vice-reis, a autonomia dos donatários e governadores das capitanias, o deslaçamento hierárquico entre os magistrados letrados, a proliferação de câmaras com juizes ordinários eleitos pelas partes (quase todas), a diminuição política dos tribunais superiores e a falta de qualidade dos ofícios régios no processamento administrativo e na manutenção burocrática. Tudo apontando, portanto, para que deste modelo de entendimento decorram efeitos e consequências quanto ao conceito de “exploração” e “coerção” durante o processo de colonização. Uma outra proposta metodológica de AMH tem a ver com o conceito alargado de “constitucionalismo moderno” onde engloba as leis fundamentais, os capítulos das Cortes, os regimentos sobre privilégios, o direito dos tribunais, os costumes, a tradição e o direito canónico. A “Constituição” da época moderna estava, portanto, longe da ideia de depender da vontade dos membros do corpo político escolhidos com representantes dos representados de acordo com a matriz do mandato porque os corpos representativos da sociedade, incluindo o rei, eram o próprio Reino “em virtude de uma relação necessária, que não passava nem por qualquer teoria do contrato social, nem pela teoria do mandato representativo que moldou a teoria política desde o século XIX” (p. 77).

Também a pastoral cristã associava o poder do príncipe ao do bom pastor e os vassalos às ovelhas de um rebanho. Esta relação ao poder pastoral cristão como unidade ecuménica estabelecia, no seio do rebanho, desigualdades naturais, a começar pelos que não são capazes de se conduzirem e precisam de uma proteção especial guiada pela caridade, compaixão e as bem-aventuranças (os loucos, os falidos, viúvas e rústicos pobres, doentes e miseráveis)¹¹.

Do mesmo modo, o governo doméstico criava uma rede de deveres recíprocos que permitia opor limites ao poder arbitrário, cada um devia curvar-se perante uma ordem natural fixada na criação divina¹². Neste sistema de disposições e práticas, chamamos a atenção para o *habitus* das condutas que um bom pai de família, como bom pastor, deve seguir. Ser uma fonte de dádivas, garantir o bem-estar e não prejudicar terceiros, nem pôr em causa o bem-estar e a paz entre todos¹³.

Ora o amor começava por exprimir uma valência natural cujo modelo era, precisamente, o amor da família, não da família celular da sociedade contemporânea, mas da família alargada onde cabiam os pais, os filhos, os parentes e os criados, submetidos ao poder do *paterfamilias*. Esta conceção da família gerava um conjunto de deveres e obrigações que a todos unia e obrigava. Os pais deviam educação, dar um ofício aos filhos ou um destino de vida (caso dos secundogénitos em diante e das filhas que não herdavam os vínculos), dar alimentos, habitação e medicamentos, por sua vez, os filhos deviam gratidão e obediência pelos quais ficavam obrigados à ajuda sem limites, obediência e respeito pelas suas decisões¹⁴.

Num outro sentido, a amizade decorria da desigualdade entre pessoas em que o que mais podia dava ao que não tinha, bens, serviços, conse-

11 Mas esta relação entre rebanho e pastor, entre pastor da igreja e a própria igreja produzia efeitos na avaliação do bom ou mau pastor e na qualidade do rebanho (bem alimentado, cuidado e saudável) e de cada ovelha em particular, juntando todos para se servirem uns aos outros. Com o pombalismo, essa assistência piedosa e salvífica foi substituída pela intervenção política e social de instituições que habilitavam estes infelizes para o trabalho regenerador e a saúde retemperadora. Ver Subtil, 2013: pp. 275-332.

12 Clavero, 2012.

13 Bourdieu, 1986: pp. 40-50.

14 Hespanha, 2010: p. 155

lhos ou ajudas. Através deste processo de relacionamento, a amizade esbatia as desigualdades na medida em que o que recebia ficava obrigado a contribuir com recompensas para repor a dádiva recebida. Por isso, a amizade era retributiva, acentuava os vínculos doces, cultivava a liberalidade, a caridade e a magnificência ampliava estas virtudes sendo própria de quem tinha uma alma grande. Os amigos esperam, portanto, uns dos outros prestações recíprocas e desiguais, o inferior fica obrigado a prestações menores, mas, em contrapartida, a dar mais amor ao seu superior. Quanto maior a desigualdade maior a dívida do amor, uma dívida interminável que suscitava novas recompensas e novas dádivas. Uma verdadeira máquina de produção de dádivas e agradecimento: “A ordem natural requer que aquele que recebe se converta em benfeitor pela recompensa das graças”¹⁵.

Se o inferior fica submetido à economia da gratidão, o superior permanece na economia da doação, ambos obedecem a uma economia geral das trocas de benefícios em que os desequilíbrios estão regulados e consolidados pela cultura moral. A doação obriga à devolução da gratidão e esta à retribuição, num processo em que os saldos das contas são impagáveis, longe da economia dos débitos e créditos, própria das trocas de bens negociados, da usura, do empréstimo e dos pagamentos contabilísticos onde o débito termina quando o devedor salda o que lhe foi emprestado pelo credor.

Se esta moldura atravessa as relações entre poderosos e beneficiados interessa-nos, agora, referirmo-nos às praticadas pelo monarca através do Tribunal do Desembargo do Paço¹⁶, justamente o tribunal superior da Coroa que, não sendo de justiça, mas justamente de «graça» era considerado extensão do corpo régio com competência extraordinária para dispensar a lei.¹⁷ Para o Ultramar, depois da criação do Conselho Ultramarino (1642),

¹⁵ *Idem*, p. 179, seguindo a *Summa Theologica*, de São Tomás de Aquino.

¹⁶ Sobre este tribunal ver, Subtil, 2011e.

¹⁷ Sintomático, do ponto de vista da centralidade, foi o facto de, a partir do pombalismo, todo o expediente de atribuição de mercês para provimento de cargos ter sido capturado pela Secretaria de Estado do Reino que bem se podia designar por do Reino e Mercês. O que viria, aliás, a acontecer no Brasil com o secretário de estado do Reino e Mercês, ministro assistente ao Despacho e presidente do Real Erário, conde de Aguiar, D. Fernando José de Portugal e Castro.

estas competências ficaram a seu cargo (exceto o provimento dos ofícios de letras e da fazenda, juízes e vedores). Todavia, a incapacidade de gestão desta economia e os conflitos permanentes com o tribunal do Desembargo do Paço levaram a que o Conselho Ultramarino fosse, lentamente, exautorado destas funções¹⁸.

Nos trabalhos sobre as Ordens Militares e a atribuição de honras e mercês, Fernanda Olival distingue, no universo da liberalidade régia, as mercês «remuneratórias» das mercês por via da «graça»¹⁹. As primeiras eram devidas por justiça na medida em que eram destinadas a pagar serviços e, portanto, um débito a ser satisfeito pelo príncipe em pagamento devido. A importância destas mercês diz respeito à realização de ações de particulares que a Coroa não tinha capacidade para as fazer e, uma vez concretizadas, o monarca não podia comportar-se como ingrato. Neste sentido seriam, também, uma forma de mobilidade social aproveitada por sectores inferiores da sociedade para pedirem a recompensa devida, isto é, uma estratégia para assegurarem a promoção social²⁰.

Também por isto, Fernanda Olival diz que estas mercês eram substantivas, não decorriam do amor nem da amizade do príncipe, embora não fossem uma obrigação estritamente legal eram, porém, antidotal, quase jurídicas, porque estes serviços eram o pagamento de um dever de gratidão, um dever de justiça no sentido estrito. De qualquer forma não eram estritamente devidas, tinham uma componente graciosa que colocava o beneficiário em gratidão, donde que a mercê e o serviço englobam a economia da graça, não fazendo sentido desagregá-las desta lógica. Para que o serviço realizado tivesse uma graça régia adequada, não fosse de mais nem de menos, o príncipe tinha que atender a três fatores: à posição social do beneficiado, à importância dos serviços prestados e à reserva disponível dos bens da Coroa.

18 Para uma dinâmica geral desta situação ver Subtil, 1998.

19 O jogo desta relação de liberalidade cobria um conjunto muito vasto de situações hierárquicas distintas, como já foi referido: a *potestas* dos superiores a quem se devem obséquios e veneração a troco da prestação gratuita de favores, a amizade entre amigos que mutuamente se ficam obrigados à liberalidade, os ricos que devem esmola aos pobres, a misericórdia que todos devem aos infelizes e miseráveis.

20 Ver Olival, 2008: pp. 389-408.

Seja como for, o monarca não é obrigado a dar mesmo que seja compelido, porque há princípios e regras²¹ que não pode deixar de cumprir e, no plano simbólico, o ‘poder’ de poder recusar reforça sempre o poder de dar²².

Podíamos, por outro lado, dizer que o monarca, mesmo não estando limitado por constrangimentos da dogmática jurídica, dos costumes e da justiça e vinculado, apenas, à capacidade de praticar a graça, fazendo-a não confirma ou afirma qualquer poder de arbitrariedade porque, em última instância, ao dar não pode prejudicar ninguém. Este cálculo é tanto mais ponderado quanto a Coroa foi doando bens e propriedades entre a crise de 1383-85 e a guerra da Restauração (1640) pelo que o agraciamento de privilégios e mercês foi ficando muito circunscrito a valores simbólicos como hábitos, ordens e comendas, com a exceção do provimento de ofícios e nomeações para lugares militares e de governo que foram crescendo com as necessidades do império a partir do século XVI.

Por outro lado, é verdade que antes da decisão sobre a graça, o tribunal exigia aos requerentes para se portarem como suplicantes, atentos à gratidão, apresentando provas dos serviços ou as razões que autenticavam as preces, podendo os pedidos ser rejeitados ou negados liminarmente, aproximando o processo da graça do processo da justiça²³. Certa é a obrigação eterna de agradecimento e retribuição o que faz de todos os beneficiados um «exército» de vassalos reconhecidos e fiéis, uma extensa rede de clientes a que o monarca pode pedir novos serviços ou o cumprimento dos deveres

21 É o caso, por exemplo, no plano formal do *Regimento das Mercês Dado por El-Rei D. Pedro 2.º em 19 de Janeiro de 1671 e Decretos com Que Se Acrescentou*.

22 Hespánha, 1993b.

23 Portadas retiradas de requerimentos que se repetem, no essencial, nos processos de súplicas por graça e mercê: “Cuja graça tem já Vossa Alteza Real sido servido por sua alta grandeza, conceder a outros Vassalos, que como o Suplicante têm recorrido ao degrau da incomparável piedade de Vossa Alteza Real portanto, pede a Vossa Alteza Real que no meio de tantas virtudes que o adornam, queira conceder ao Suplicante a justa graça que requer. Espera Real Mercê” [...] “Pede a Sua Magestade se digne pela sua Real grandeza conceder-lhe a mercê que implora, persuadido de que se faz digno da mesma graça por isso mesmo que se emprega no Real Serviço” [...] “Fossem presentes as circunstâncias que concorreram no Suplicante para se lhe conferir a mercê da propriedade do ofício de ... as quais sendo expostas a Sua Magestade, moveram o seu Real ânimo, tomando em consideração o particular cuidado e amor com que se havia empregado no seu imediato e Real Serviço, a fazer-lhe aquela mercê, em plena remuneração, não só daquele serviço, como de todos os demais feitos”.

de auxílio e ajuda. Uma dívida eterna que obriga o obsequiado à exibição pública da honra, evitando, porém, cair na adulação.

Esta liberalidade mantinha, como vimos, uma grande afinidade com a justiça o que a tornava incompatível com o voluntarismo. Mesmo na doutrina jurídica orientada para garantir os serviços ao rei, defendia-se a teoria de que o monarca tinha deveres da recompensa para remunerar os serviços dos seus vassalos, passando a graça a ser o pagamento de um serviço exigido pelo dever da justiça. Seja qual for o quadro em que se terá exercido a graça, o mecanismo de gerar a recompensa e a gratidão que, por sua vez, gerava novos ciclos de recompensa e dádiva, produzia uma poderosa rede de benfeitores e clientes que estabiliza as relações sociais e o sistema político. Tal como já dissemos, uma poderosa máquina de produção simbólica de doações e recompensas.

A tipologia da graça e das mercês

No que se refere às tipologias, começemos pela confirmação dos privilégios e mercês dado o caráter gratuito da doação dos bens da Coroa. Precisamente por isso, o rei ficava obrigado a confirmar as doações régias dos seus predecessores em proveito dos donatários ou seus descendentes e a confirmar as doações à morte do donatário ou a sua transmissão. Esta questão foi central porque permitia colocar a possibilidade de o património doado reverter para a Coroa. No entanto, o primado da moral e dos costumes veio dando lastro a que as confirmações eram um direito, mesmo a favor dos descendentes, e que a remuneração da doação não podia ser revogada mesmo por ingratidão. Verdade é que no seguimento da Lei Mental (1434), concebida para proteção do património régio, a doutrina jurídica passou a defender o retorno da dádiva à Coroa depois da morte do donatário, o que explica os pedidos de confirmação. A Coroa procurou controlar a situação dos encartes abusivos, sem confirmação ou não atribuídos, com o registo obrigatório das cartas de doação na Secretaria das Mercês, junto da Chance-

laria Régia, acompanhado do pagamento dos novos direitos. E passou a ser praticada a concessão da doação por uma vida, duas ou mais, ou, então, de juro e herdade, isto é, para sempre, com dispensa da Lei Mental²⁴.

Em momentos de desorientação burocrática ou crise política, a Coroa obrigou os encartados a apresentar as cartas de doação na Secretaria das Mercês para serem validadas por apostilhas. Tentou, inclusive, através da criação de Juntas de Confirmações, realizar tombos dos bens da Coroa em doação o que, de facto, nunca conseguiu concretizar, podendo dizer-se que, em nenhuma altura, a Coroa soube do universo de doações que concedeu e o estado de validade das mesmas. Podemos, portanto, dizer que, de uma forma geral, esta prerrogativa régia esteve sem controlo, acontecendo, por vezes, que os próprios proprietários já nem sabiam em que condições eram donatários, o que era agravado quando, no caso de se tratar de ofícios, os primitivos encartados, por razões que se prendiam com a impossibilidade de os exercerem, pediam a graça para nomearem serventuários que, mais tarde, acabavam por transmitir o arrendamento a outros que, com o andar dos tempos, deixavam, também, de reconhecer os proprietários e as condições em que o ofício foi arrendado.

Relativamente às tipologias começemos pela nobilitação que correspondia a uma mudança de estado social que só o poder «criador» do monarca, à semelhança do Criador Divino, era capaz de operar. Desde logo, a concessão do privilégio de fidalgo que corria pela secretaria do registo dos

²⁴ Eram graças especiais que podiam implicar, também, no caso do Ultramar, a confirmação de doações dadas por outros órgãos. Num caso escolhido para exemplo, vejamos numa provisão de confirmação, os intervenientes neste processo: Governador e Capitão General da Capitania da Bahia, Tesoureiro, vereação da câmara, Conselho Ultramarino, Secretário das Mercês, Secretaria do Conselho Ultramarino, Chancelaria mor da Corte, e Reino, Secretaria de Estado do Brasil, Escrivão. E, agora, a fórmula da provisão régia: “Dona Maria por graça de Deus Rainha de Portugal e dos Algarves d’Aquém e d’Além mar em África Senhora da Guiné; Faço saber aos que esta minha Provisão de confirmação virem que por parte de Luís José de Chaves Bacharel formado em Medicina pela Universidade de Coimbra se me representou que a Câmara da cidade da Bahia lhe conferiu o partido de Médico da Saúde da mesma cidade, como mostrava a Provisão que oferecia, pedindo-me a graça de lha conferir, e sendo visto o seu requerimento. Hei por bem fazer-lhe mercê de lhe confirmar a Provisão que a Câmara daquela cidade da Bahia lhe mandou passar confirmando-lhe o partido de Médico da Saúde dela, e com ele haverá o ordenado de trinta mil reis por ano, e todos os proês, e precalços que diretamente lhe pertencerem (...) e pagou de novos direitos quinze mil reis”, (AHU,ACL/CU/005, Cx. 182, D. 13499).

filhamentos da Corte acompanhada pela atribuição de cargos na Corte. O mesmo acontecia com a nobreza de toga através da concessão de privilégios para usar beca ou ter acesso a novos patamares de correição e desembargo ou ao provimento de carta de conselheiro que permitia ficar imune a interferências jurisdicionais e a habilitar-se a privar com o monarca no espaço curial.

Mas esta nobreza não natural, “extrínseca”, também se podia adquirir quando o monarca concedia privilégios devidos à ciência (cursos adquiridos na Universidade de Coimbra), prestação de serviço militar e miliciano (cavaleiros, capitães de ordenanças, oficiais militares), exercício de cargos palacianos (mordomos-mores, secretários régios, capitães da guarda real), ofícios de governo territorial (governadores e comandantes de regiões militares), presidentes de tribunais superiores, corregedores, provedores, vereadores. Estas graças régias para a aquisição da nobreza política que constituíam o principal mecanismo de mobilidade social, distinguiam-se da nobilitação natural a que o monarca não tinha direitos uma vez que eram adquiridas por tradição e família. Por isso, a concessão de títulos de nobreza aos grandes, um privilégio que indiciava sempre ganhos políticos e desempenho de cargos de prestígio era acompanhada pela doação de novos bens ou domínios, jurisdição privativa ou fontes de rendimento.

Um outro grupo de graça, com repercussões simbólicas poderosas, era a concessão de perdões ou a diminuição de penas (prisão, degredo, morte civil, multas) após decretadas por sentença judicial sem apelo nem agravo. Estas graças ocorriam com muita frequência atendendo às suplicas dos condenados para sustento das famílias ou por razões de idade ou doença. Esta generosidade, misericórdia e magnificência associada ao perdão régio era uma das consequências imediatas às obrigações do caráter paternalista do monarca tendo em vista cuidar dos seus vassalos, não os deixar morrer ou, como faz o bom pastor, apascentar as suas ovelhas e, sobretudo, cuidar das tresmalhadas.

Mas, a mais emblemática de todas, pela frequência com era suplicada, diz respeito ao provimento de ofícios. Esse provimento podia decorrer de duas situações. Ou o ofício se encontrava vago e não tinha pretendente, ou o ofício era requerido por recair na transmissão dos bens da Coroa. Ou, ainda, podia acontecer que era pedida a confirmação do encarte por ser exercido por um parente em primeiro grau. Na teoria do ofício público, a posse de um ofício era equivalente à posse de um património na medida em que os ofícios valiam pelo rendimento que proporcionavam. Embora os serviços fossem de natureza pessoal e intransmissível, a «patrimonialização» permitiu a transmissibilidade do direito, invocando a recompensa fundada na doutrina e no Regimento das Mercês (1761), seguindo a lógica de que as mercês eram bens que favoreciam a família e davam garantias de servilidade.

O debate que se estabeleceu em torno de se saber se uma vez atribuído o ofício a um proprietário o mesmo podia ser herdado ou se retornaria à Coroa para ser disponibilizado, foi recorrente. Sobretudo quando as mercês eram atribuídas de acordo com o estipulado pelo Regimento das Mercês (1761), em especial nos ciclos de guerra e crise como aconteceu com os requerimentos por serviços militares e outros prestados, em especial, no Ultramar. Ao longo dos séculos XVII e XVIII, a não satisfação destes serviços no Brasil causou alarme institucional. Para obviar ao mal-estar, os governadores das capitanias e os senados das câmaras começaram a usar o mecanismo de retribuição de serviços com provimentos provisórios que, de facto, se tornaram definitivos, fugindo ao controlo da Secretaria das Mercês e do Conselho Ultramarino²⁵. Uma das consequências desta usurpação foi a constituição

25 Eis o detalhe de um caso: carta do ouvidor da comarca Domingos João Viegas ao rei [D. José] sobre o requerimento de António Ribeiro Sanches, em que pede confirmação do lugar de físico da Câmara e Saúde da Bahia. “É sem dúvida, que o recorrente António Ribeiro Sanches foi nomeado pela Câmara desta cidade por Médico da mesma Câmara e Saúde, que está servindo com toda a aceitação e erudição, percebendo o ordenado de trinta mil reis anualmente, que até ao presente se tem conferido e satisfeito aos seus antecessores como consta da cópia da ordem que Vossa Magestade me manda aqui juntar e da outra, que também ofereço a Vossa Magestade os emolumentos que lhe são devidos. É o que mandará o que for servido. Bahia 10 de Fevereiro de 1771. “O Doutor Juiz de Fora Veradores e Procurador do Senado da Câmara desta cidade do Salvador da Bahia de todos os Santos e seu termo; Fazemos saber aos que nossa Provisão virem, e o conhecimento dela deva, e haja de pertencer; que tendo respeito ao Doutor António Ribeiro Sanches nos enviar a dizer por sua Petição, que ele queria servir o emprego de Físico da Câmara e Saúde desta cidade, que se acha vago, por ausência do actual

de novas redes de clientes que passaram a gravitar, não em torno da Coroa, mas de outros «doadores», contribuindo para a formação de grupos políticos autónomos na cadeia periférica da troca de favores²⁶.

Ao longo do final do século XVII e inícios do século XVIII foi vulgar os provimentos de alguns ofícios rentáveis serem atribuídos à aristocracia para pagamento de serviços prestados à Coroa que, evidentemente, os beneficiários não podiam exercer. Foi o caso, por exemplo, de desembargadores com o ofício de escrivão de uma câmara, ou de um militar com o ofício de escriturário de um conselho régio. Evidentemente que estes provimentos destinavam-se, não ao exercício funcional do cargo, mas a arrecadarem as receitas que o mesmo proporcionava através do trabalho desempenhado por um serventuário que pagava, em contrapartida, uma percentagem de renda ao proprietário, nalguns casos, o próprio serventuário fazia um segundo ou terceiro arrendamento, acabando por o rendimento do ofício ficar distribuído por um serie de enfiteutas, contribuindo para o relaxamento, desprestígio e vulgaridade das posses. Não de forma formal e explícita, podia surgir, ainda, a figura da venda encapotada do ofício ou seja, o proprietário alugava sem prazos, a título de um pagamento único, o rendimento do mesmo, ou seja, a venalidade era praticada exceto, como se disse, nos ofícios de letras (juizes de fora, corregedores, provedores e desembargadores) ou em ofícios de fazenda (escriturários, escrivães, oficias de fazenda)²⁷.

o Doutor José Henriques Ferreira, e se fazer preciso provê-lo em pessoa de suficiência, letras e experiência; as quais todas concorrem no dito Doutor António Ribeiro Sanches Médico formado na Universidade de Coimbra; e confiarmos dele, que nas obrigações que lhe tocarem, se haverá muito conforme a confiança que dele fazemos. Havemos por bem de o prover no dito emprego de Físico da Câmara e Saúde desta cidade com o qual haverá o ordenado, e mais proês, e precalços, que directamente lhe pertencerem, na forma de seu antecessor, e tomará Juramento neste Senado de que se fará termo nas costas desta na forma praticada. Dada nesta cidade da Bahia sob nossos sinais e selo que perante nós serve em Câmara de 7 de Outubro de 1769. (AHU,ACL/CU/005, Cx. 167, D. 12653).

26 Ver Subtil, 2016: pp. 33-91.

27 Pela importância de que se revestiam, os ofícios de letras e fazenda tiveram sempre um tratamento mais cuidadoso, aproximando a dádiva da graça a um ato de justiça na medida em que os candidatos tinham que instruir um processo de intenções devidamente documentado e a mesa do tribunal do Desembargo do Paço pedia confirmação, avaliava o desempenho e apreciava a equidade e o justo merecimento dos mesmos. Com o decorrer dos tempos, estes processos assemelharam-se, cada vez mais, a uma candidatura meritocrática e exercida em comissão de serviço, ou seja, foi-se caminhando da «patrimonialização» para o comissariado, da concessão vitalícia para a nomeação provisória, implicando que os empossados viessem a

Vejamos um conjunto mais alargado de outras tipologias de graça.

a) **Agravos** eram recursos sobre os gravames que os juízes produziam sobre sentenças que tinham proferido de forma a serem suspensas até ao resultado dos recursos;

b) **Fianças** para que os réus pudessem continuar em liberdade durante a ação judicial sobre a culpa de que eram acusados, ou seja, aguardarem em liberdade até a sentença ser pronunciada. Se o pedido implicasse, também, proteção, a carta implicava a graça de conceder a segurança ao réu e, então, a carta era chamada de seguro;

c) **Impostos ou taxas** por parte dos governos municipais implicavam a concessão da graça para o fazer na medida em que não era matéria de justiça por alterar as condições dos contribuintes e estarem, portanto, contra o normal estado das coisas estabelecidas. Estas graças eram temporárias e cessavam quando ficassem satisfeitas as necessidades;

d) **Emancipação** eram muito frequentes e a graça do monarca findava-se na sua capacidade «milagrosa» para alterar o estado da natureza das pessoas. Destinavam-se a dar suplementos de idade ao suplicante de forma que, sendo menor de idade, pudesse adquirir a idade suficiente para, por exemplo, casar, herdar, testemunhar ou dispor de bens e rendimentos, sobretudo de bens vinculados;

e) **Legitimação** para reconhecer como legítimo um bastardo para se tornar herdeiro ou dispor de bens, embora tivesse que ser subscrita por um progenitor tinha que ter o consentimento do outro e não prejudicar terceiros com esta habilitação;

f) **Citação** correspondia a uma graça régia que permitia que os juízes letrados com imunidade jurídica pudessem ser citados para comparecerem no tribunal para testemunharem;

g) **Confirmação de privilégios**. O quadro jurídico e dogmático não admitia que o bem dado em graça perdesse a sua natureza de pertença à

Coroa como, desde D. Duarte estipulava a Lei Mental (8 de abril de 1434) que fazia reverter à Coroa as doações régias evitando a sucessão hereditária. Este retorno devia acontecer no final da vida uma vez que a doação era para satisfazer, remunerar ou distinguir um vassalo e não os seus descendentes. Apesar de tudo, como já o dissemos, foi tomando fórmula a graça ser dada em uma vida, duas vidas ou mais ou, então, se fosse para todo o sempre de juro e herdade. O certo é que esta orientação foi perdendo para a prática da transmissibilidade depois da morte do beneficiado;

h) **Doação** muito embora pertença aos atos de liberalidade régia não podia prejudicar terceiros e, por isso, desde que fosse insinuada necessitava da graça para ser consumada;

i) **Embargo** era pedido para impedir o cumprimento da sentença enquanto decorria o processo de recurso. De acordo com as alegações, o tribunal decidia da graça em jeito de justiça, a ponto de podermos dizer que, neste caso, a graça potenciava a justiça;

j) **Extinção de vínculos** era do domínio da graça porque a vinculação dos bens não estava limitada pelo tempo e era inalienável. Precisamente por isso, a desvinculação tinha dispensava a lei para se concretizar. Com o aproximar do final do século XVIII, a desvinculação passou a ser um processo regulado pela justiça quanto a morgados e capelas vinculadas como bens insignificantes;

l) **Naturalização** era uma graça de mudança de estado da natureza, ou seja, alguém que não nasceu no Reino e era estrangeira passar, por milagre, a ser português e gozar de todos os mesmos privilégios dos naturais;

m) **Provas de Direito Comum** eram proibidas por lei, portanto, só podiam ter lugar por graça. Destinavam-se a provar o que não era possível de provar por escritura, convocando testemunhas para o fazer. Foram muito utilizadas nos processos de aforamento, nas enfiteuses, nos inventários e na confirmação dos encartes das doações régias;

n) **Tutoria** para, depois da morte do progenitor, o menor ser tutelado para a sua alimentação e educação. Esta graça podia recair no membro da

família que apresentasse melhores condições de vida. Estava, normalmente, associada à tutela do inventário;

o) **Inventário** por morte do progenitor se este não deixasse testamento. Era necessário nomear o administrador dos bens. A nomeação era graciosa ou vinculada a certos deveres como acontecia com a progenitora que ficava impedida de casar;

p) **Aforamentos** de bens vinculados necessitavam de mercê régia.

Conclusão

Enquanto senhor da graça, o monarca ficava desobrigado do cumprimento das leis, podia modificar a natureza das coisas como emancipar menores, legitimar bastardos, conceder títulos a plebeus e definir aquilo que é devido a cada um, ou seja, distribuir recompensas e mercês. Contudo, enquanto ato fora da ordem, o ato régio da graça não podia cometer erros ou ser irrefletido o que o obrigava o rei a obedecer a princípios, meios e fórmulas para se adequar a uma causa justa e equitativa. A benfeitoria não era, portanto, um ato gratuito que obedecesse ao capricho do príncipe e ao provocar, por cada reconhecimento um novo dever de dádiva, criava, por outro lado, uma circularidade de sentimentos que perdurava no tempo, tecendo uma estratégia simbólica de benfeitorias recíprocas, de gratidões impagáveis e de excedentes de liberalidade, num jogo social inacabado. Os efeitos, no plano moral, político e social, foram vários.

O primeiro foi, sem dúvida, a manutenção de um *habitus* que permitia práticas continuadas fundadas na natureza da dádiva e da recompensa que moldava comportamentos, suscitava expectativas e sugeria a centralidade da proteção régia.

O segundo, foi a criação de sociabilidades e deveres recíprocos entre o monarca e os seus beneficiados que tinha consequências na disciplina a que ficavam obrigados os agraciados, sentimentos que produziam, de facto, domínio do monarca sobre os seus vassalos.

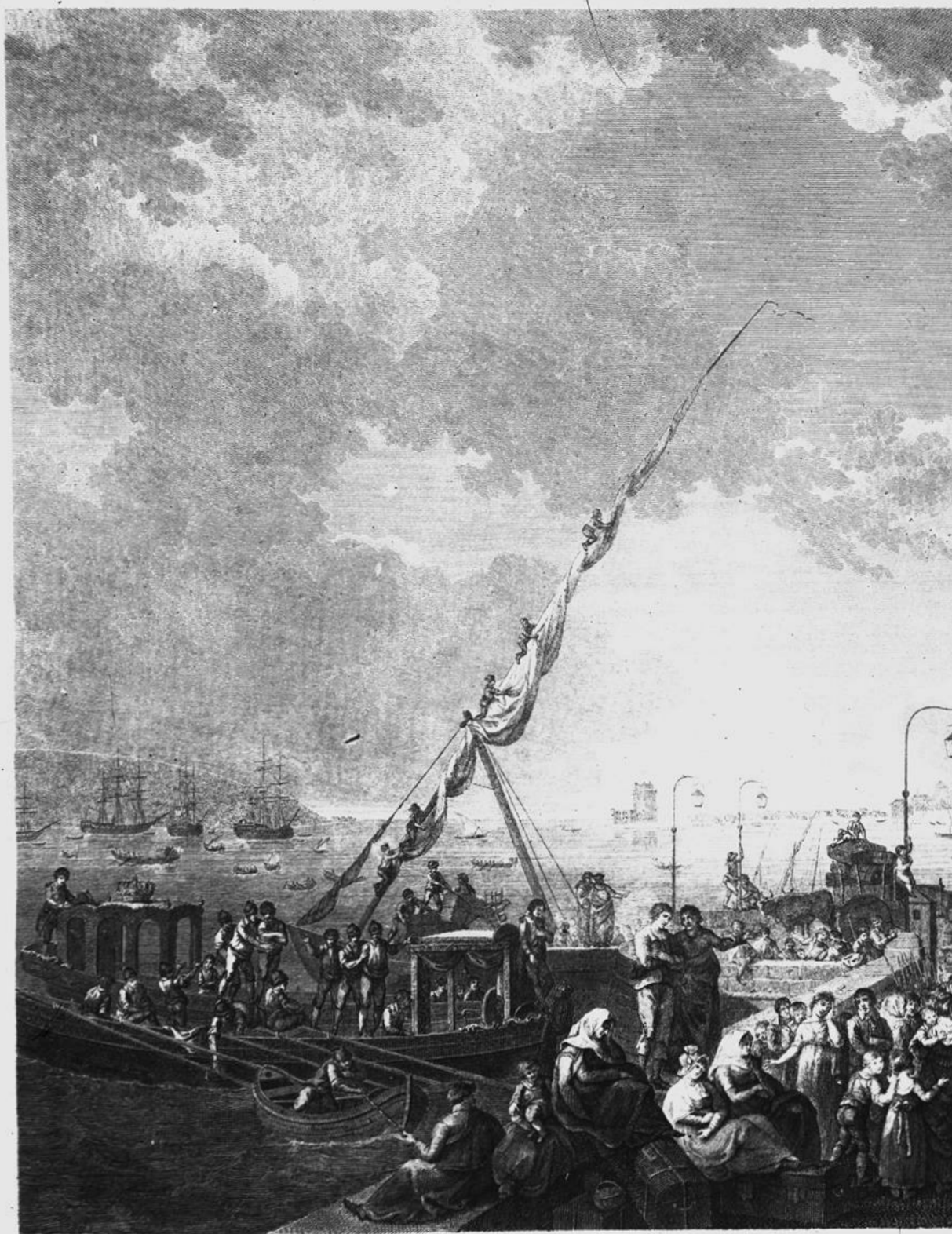
Em terceiro lugar, fundava uma «constitucionalidade» que, através da teologia e da dogmática jurídica, tornava obrigatória a obediência e o obséquio e, por esta via, o respeito e o acatamento das decisões régias como decisões naturais, assegurando o normal funcionamento da sociedade.

Em quarto lugar, fazia do monarca um rei pastor, imagem, que, ao lado do *paterfamilias*, obrigava o príncipe a um conjunto alargado de obrigações para cuidar dos seus vassalos em várias dimensões e circunstâncias. Ou, noutra metáfora, a imagem do monarca como jardineiro para definir o melhor desenho para seu jardim (Reino) de forma a criar uma imagem ordenada²⁸.

E, finalmente, a ideia de que a graça era superior às leis da natureza e à ordem justa do direito porque estava ligada à própria divindade de que o monarca era portador por delegação. Ao usarem o poder da graça, os monarcas imitavam, portanto, o Criador, introduzindo uma certa flexibilidade na ordem da justiça e da natureza o que irá consubstanciar-se, lentamente, para funcionar mais como couteiro do que como jardineiro. Esta *potestas* extraordinária surgia, por conseguinte, não de uma violação da justiça nem das leis da natureza, mas como complemento destas na medida em que se reportava a uma ordem suprema, superior às ordens referidas. Foi este tipo de flexibilidade que constituiria a válvula para a política no período iluminista, excedendo-se o príncipe na averiguação dos bons caminhos para os seus vassalos.

Percebe-se que ao lidarmos com a economia da graça estamos a valorizar não só um dos dispositivos simbólicos mais poderosos para a dominação exercida pelo príncipe no Antigo Regime, como estamos a reconhecer que este mecanismo viria a ser utilizado, mais tarde, para estabelecer formas de imposição da vontade reformadora dos monarcas no período proto-liberal.

28 A imagem do jardineiro decorre da imagem cultivada por Zygmunt Bauman para estabelecer uma contraposição com a imagem do couteiro, a primeira associada à boa conservação da natureza e a segunda a uma intervenção utilitária para a transformar. Ver análise decorrentes destas metáforas em Hespanha (2010), com primeira publicação na *Análise Social*, vol. XXXVI, 2002, pp. 1183-1208. Na verdade, a centralidade teóricas seguida por Zygmunt Bauman foi a distinção entre “juízes intérpretes” e “juízes legisladores”, ou seja, a metáfora do intelectual legislador (produtor de leis que decide a controvérsia e escolhe a opinião verdadeira) e do intelectual intérprete (que explica o que se diz de um lado e do outro para manter a comunicação).



Designed by H. C. Rogers

DEPARTURE OF HIS R.H. THE PRINCE REGENT

The 2nd



Engraved by F. Bartolomeo.

AGENT OF PORTUGAL FOR THE BRAZILS.

November 1897

Espaço político, educação e coesão social: a implantação da rede do ensino «primário» nos finais do Antigo Regime

Introdução

Em meados do século XVII, o total de concelhos andava à volta de 850 dos quais 65 eram de juízes de fora, 8% de jurisdição régia¹ e, de acordo com os meus dados, em meados do século XVIII, seriam 800 concelhos com 117 de jurisdição régia, um aumento para quase o dobro². Entre a revolução liberal (1820) e o início do setembrismo (1836), os números oficiais revelam as dificuldades para controlar o território. As “Instruções” para as eleições dos deputados (outubro de 1820) apresentavam uma lista de 777 concelhos. Em 1822, a lista para as novas eleições indicava 785 concelhos e, as “instruções” para as eleições de 1826, apontavam para 816 concelhos. Os mapas referentes às reformas de Mouzinho da Silveira, publicados no ano de 1833, fixavam em 796 o total dos concelhos. Um pouco mais tarde, o decreto de 18 de julho de 1835, que estabelece os novos distritos e elenca os concelhos que pertenciam a cada um, apresentava um total de 799 concelhos. Três meses depois da sua publicação, o mapa sobre o decreto eleitoral de 9 de junho apresentava 780 concelhos. E, finalmente, o decreto de 8 de outubro de 1836 que convoca novas eleições adotava um mapa de 816 concelhos³.

1 Hespanha, 1994.

2 Subtil, 2011d.

3 Manique, 2018; Silveira, 1997.

Esta ignorância sobre a organização do território constituiu, sem dúvida, o motivo principal para analisarmos a montagem da rede do ensino primário durante o pombalismo e realçar a questão da relação entre o espaço político, as políticas públicas de educação e a coesão social⁴. Trata-se de convocar a história para, sobre com um caso concreto que aconteceu e influenciou as práticas das políticas educativas, precaver os teóricos do planeamento e da conceção para desenharem políticas de desenvolvimento à margem de um espaço puro e abstrato.

O problema de que este texto se ocupa não é, portanto, pensar as políticas educativas adequadas a projetos de desenvolvimento, mas de tomar a história como observatório de problemas que ocorreram quando as formulações desses projetos tiveram que lidar com a questão do espaço político e social, quer a nível local como regional, central e mesmo internacional.

A dominação administrativa requerida por um projeto educativo exige uma mediatização a que corresponde um processo de segmentação do espaço geográfico onde se inscrevem as comunidades. A estruturação do espaço tendo em vista a reprodução do sistema educativo a implantar é, também, um modelo de regulação, ou seja, a segmentação do espaço constitui, por si mesmo, a territorialização dos conflitos e problemas⁵.

Embora o espaço seja uma realidade física, geográfica é, sobretudo uma realidade simbólica, formada por laços de reciprocidade entre as comunidades que ocupam esses espaços e as suas instituições administrativas. Os ritmos de circulação de ideias e de pessoas, os processos de identidade e identificação, as interdependências e reciprocidades constituem as forças constituintes dos espaços, por isso, ao pensarmos em políticas públicas e nos territórios que pretendem influenciar, o poder político atua para se apropriar das múltiplas territorialidades.

Ao contrário da reforma pombalina, as reformas liberais, através da fragmentação do espaço ou da sua concentração e sedimentação, elimina-

⁴ Adão, 1997.

⁵ Moreira, 2006. Orientação bibliográfica em Chevallier, 1978; Claval, 1978; Haesbaert, 2006.

ram o tempo histórico e perderam o sentido da objetivação que procuraram compensar com o conhecimento e a descrição da estatística e da cartografia⁶. Mas o espaço de intervenção educativa como processo está, ainda, vinculado ao modelo de organização que o unifica e desarticula donde exigir uma abordagem social e política sobre as consequências e efeitos da sua execução. Por exemplo, as reformas pombalinas ao introduzirem alterações nos recortes e limites jurisdicionais para desfazer domínios estabelecidos e redes de compromissos, reduziram, mas, também, ampliaram a dimensão das populações abrangidas pela cobertura das escolas para conseguir o equilíbrio entre a extensão do território e a equidistância aos centros com recursos educativos.

Para identificar os problemas que aconteceram iremos abordar a implantação da rede das escolas dos estudos primários (1772) e as reformas que se seguiram, embora a economia do texto permita, apenas, uma breve referência às reformas do vintismo, de Mouzinho da Silveira e Passos Manuel.

A rede de escolas dos estudos menores (1772)

O mais relevante na implantação da primeira rede de escolas «primárias», durante o pombalismo, foi a dificuldade em conjugar a divisão do território com a densidade populacional, as redes de comunicação, as relações tradicionais (sobretudo camarárias e paroquiais), a que acresceu a justaposição de jurisdições que impediam a Coroa de executar políticas públicas de educação.

O modelo espacial do Antigo Regime era confuso, diverso e incoerente, dominado por uma ordem estabelecida aprioristicamente, uma constituição natural, irregular e desigual, tanto em termos geográficos como demográficos. Uma diversidade de estatutos jurisdicionais (concelhos, senhores, comunidades) e de sobreposição de poderes (municipais, comarcais, provedorias e ouvidorias⁷.

⁶ Monteiro, 1996; Martins, 2017.

⁷ Silva, 1998: p. 51.

O Reino estava dividido em comarcas, divisões meramente de circunscrição administrativa e, por concelhos, efetivamente as áreas de dominação sobre populações com fronteiras jurisdicionais. Para além das comarcas régias que pressupunham a nomeação de corregedores, havia também comarcas de donatários e ouvidorias que não estavam sujeitas aos oficiais régios nomeados pelo Desembargo do Paço. O mesmo acontecia com os concelhos que podiam ter presidentes de câmara nomeados pelo mesmo tribunal (juizes de fora), ou presidentes eleitos pelas comunidades (juizes ordinários). A distribuição geográfica dos concelhos não era racional e, muitas das vezes, os territórios municipais estavam espalhados por outras comarcas e contíguos a concelhos diferentes⁸.

No início do século XVI, a capacidade régia de dominação do território do Reino cobria 215 concelhos, entre juizes de fora e juizes ordinários, num total de 762 concelhos. Na época da Restauração (1640) os números subiram, respetivamente, para 261 e 860 para, no ano de 1811, somarem 445 num total de 841⁹. Se, porém, excluirmos as câmaras de juizes ordinários e contarmos, apenas, as governadas por magistrados letrados (juizes de fora), a área de dominação da Coroa correspondia, em meados do século XVIII, a 114 concelhos num conjunto de cerca de 800 concelhos, ou seja, aproximadamente 15% de cobertura política do território, um número bastante superior ao avançado por António Manuel Hespanha para meados do século XVII, cerca de 8%¹⁰.

Para ultrapassar este estado de coisas, a racionalização iluminista procurou dominar o território contra a naturalidade, o artificialismo e a tradição, através de um novo traçado que fizesse o equilíbrio entre população e extensão do território, contemplasse a equidistância aos centros administrativos, garantisse a circulação de pessoas e a continuidade espacial. Tudo isto passava, necessariamente, por uma nova definição de limites, uma gestão de

⁸ Sobre este modelo ver Hespanha, 1986, 1993a; sobre o caso de Viana do Minho, ver Subtil, 1998.

⁹ Subtil, 1999: p. 327.

¹⁰ Ver Subtil, 2011.

recursos adequada às necessidades e um plano para a construção de estradas. Os primeiros projetos pertenceram a José de Figueiredo Seixas (*Tratado de Ruação*, 1759-1769) que pretendia fazer uma reforma na base da figura da “quadrícula”, cada comarca seria uma quadrícula cujo centro seria a sede política, verdadeiramente equidistante. Uma proposta transhistórica fundada na ideia de que a sociedade ideal podia e devia ser uma sociedade geométrica. Outro projeto, de Monsenhor Horta¹¹, consistiu na apresentação de uma nova divisão de Portugal feita em léguas. São propostas que traduzem a utopia racionalista do iluminismo. O que ressalta, porém, das soluções posteriores foi a conjugação de propostas para manter a coesão social¹².

Foi com esta configuração administrativa e política que teve de lidar a reforma dos Estudos Menores o que não tinha acontecido com a reforma dos Estudos Maiores (Estatutos de 28 de agosto de 1772) porque a Universidade de Coimbra detinha o monopólio do ensino superior, não havendo necessidade de segmentar espaços para atender a especificidades de intervenção comunitária (síntese do modelo institucional em Subtil, 1998). A Lei de 6 de Novembro de 1772 invocava, apesar de tudo, o dever para, na linha da doutrina do Estado de Polícia, ter o “contínuo cuidado que tenho dilatado a vigilância da Minha Real Inspeção sobre tudo o que pode ser do Bem Commum”¹³. E, por isso, começava por referir-se aos dois longos séculos em que as “Letras arruinadas” tomaram conta do Reino e as Escolas Menores “em que se formam os primeiros elementos de todas as Artes, e Sciencias, achando-se destruídas por efeitos das maquinações, e dos abusos, com que os temerários Mestres, que por todo aquelle dilatado período se arrogarão as sobreditas Escólas” em vez de ensinarem e promoverem os alunos.

11 *Testamento politico ou a experiencia legada à Patria...*, 1816, Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro.

12 Silva, pp. 70-71. Outro exemplo, pratico, e bastante diferente porque partiu do grau zero do território foi as intervenções na reconstrução da cidade de Lisboa, com base na racionalidade das ruas e da comunicação entre elas, na utilidade das praças para a circulação das , e as reformas no Algarve (1773-74) na criação da Vila Real de Santo António, Monchique e Lagoa como a supressão de Cacela e Alvor.

13 Sobre o Estado de Polícia ver Subtil, 2013, 2020a.

São ainda reconhecidas na legislação mais duas particularidades. Uma, de que não é possível um plano que sirva todo o Reino, embora seja fundamental atender ao maior número de habitantes. Outra, de que nem todos os estudantes poderão ir para os Estudos Maiores porque muitos são precisos nos “serviços rústicos” e nas “Artes Fabris” para os quais bastariam as “Instruções dos Párocos”.

O programa de reforma incluía dois ciclos. Um, para saber “ler, escrever e contar” e, também, a “boa forma dos caracteres”, as regras da ortografia e da sintaxe, a aritmética simples, o catecismo, e regras de civilidade. Outro, para a “instrução da Língua Latina”. Os que pretendessem ingressar na universidade teriam um ano de filosofia para aprenderem a Lógica e a Ética, seguindo-se um exame de admissão aos Estudos Maiores. Este era o “Plano, e Cálculo Geral, e Particular” para as cidades e vilas onde se formarão os centros escolares “nos quais os meninos possam ir com facilidade instruir-se” (ver mapas a seguir)¹⁴.

Vejamos, agora, a configuração territorial dos espaços criados para o ensino primário. Todas as comarcas régias de nomeação de corregedores (25, ver quadro I) e todos os concelhos de juízes de fora (114, ver quadro III), foram providos com escolas nas principais vilas e cidades.

14 Para além do ensino público, admitia-se o ensino particular nas próprias casas, desde que os mestres fossem acreditados pela Real Mesa Censória através de um exame como acontecia, também, com os mestres do ensino público. A execução da reforma foi entregue ao tribunal da Real Mesa Censória com jurisdição para implantar as escolas e nomear os mestres cujo provimento era feito por Editais para convocar os opositores para os exames feitos pelo Presidente da Mesa ou por um deputado delegado, mais dois examinadores nomeados pelo presidente. Em Coimbra, Porto e Évora onde se faziam os restantes exames, ficavam à responsabilidade de um Comissário e dois examinadores nomeados pelo Presidente. Cada professor ficava obrigado a entregar, no final de cada ano, um relatório sobre o progresso dos seus alunos. Só a Real Mesa Censória podia expedir certidões de aproveitamento escolar. Em Lisboa, eram nomeados ministros inspetores para, de 4 em 4 meses, visitarem as escolas e avaliarem o ensino.

QUADRO I
Mestres de Ler, Escrever e Contar distribuídos por comarcas (Reino, 1772)

Província	Comarcas régias	Mestres	Província	Comarcas donatários	Mestres
Estremadura	Lisboa (Corte)	57	Estremadura	Ourém	5
Estremadura	Torres Vedras	27	Estremadura	Alenquer	11
Estremadura	Leiria	23	Alentejo	Crato	6
Estremadura	Tomar	22	Alentejo	Vila Viçosa	16
Estremadura	Santarém	23	Alentejo	Beja	14
Estremadura	Setúbal	26	Beira	Feira	13
Alentejo	Évora	16	Tras-os-Montes	Bragança	22
Alentejo	Ourique	16	Tras-os-Montes	Vila Real	19
Alentejo	Elvas	16	Entre Douro e Minho	Braga	9
Alentejo	Portalegre	13	Entre Douro e Minho	Valença	8
Alentejo	Avis	11	-	Algarve	8
-	Algarve (Lagos e Tavira)	11			
Beira	Coimbra	27			
Beira	Aveiro	25			
Beira	Viseu	21			
Beira	Lamego	38			
Beira	Pinhel	27			
Beira	Guarda	34			
Beira	Castelo Branco	23			
Trás-os-Montes	Moncorvo	26			
Tras-os-Montes	Miranda	17			
Entre Douro e Minho	Porto e Penafiel	50			
Entre Douro e Minho	Guimarães	14			
Entre Douro e Minho	Viana do Castelo	27			
Totais	25	590		10	131
Total Geral	35	721			

Fonte: Lei de 6 de novembro de 1772. Nota – Do total de mestres, 372 não são da cabeça de comarca, 51.5%. Há mais 205 professores de latim, 31 de grego 39 de retórica, 28 de filosofia.

QUADRO II

Concelhos de donatários providos de mestres, 1772

Comarcas	Concelhos	
Alenquer	Alenquer, Merceana, Chamusca, Caldas, Olhalvo, Óbidos	6
Ourem	Ourem, Porto de Mós	2
Feira	Feira, Ovar, Cambra, Sousão	4
Vila real	Vila Real, Ranhados, Vimioso, Canelas, Sabrosa, Parada do Pinhão, Almeida, Lordelo, Favaio	9
Bragança	Bragança, Chaves, Montalegre, Ruivães, Outeiro	5
Braga	Braga	1
Barcelos	Barcelos, Esposende, Melgaço, Rates, Vila do Conde	5
Valença	Valença, Caminha, Valadares	3
Crato	Crato, Sertã, Envendos	3
Vila Viçosa	Vila Viçosa, Monforte, Borba, Alter, Sousel, Pavia, Arraiolos, Portel, Monsaraz	9
Beja	Moura, Serpa, Alvíto	3
Algarve	Alvor, Silves, Loulé, Portimão, Castro Marim	5
Total		55

A média de mestres por cada escola anda à volta de 5 mestres. Por sua vez, as comarcas dos donatários (10, ver quadro I) e os concelhos de jurisdição delegada (55, ver quadro II), a média de mestres por escola é de 2,5 mestres o que significa que a concentração maior de recursos humanos acontece nos municípios de jurisdição régia. Sobram, ainda, 641 concelhos de juizes ordinários em que a Coroa colocou escolas em 156 (cerca de um quarto, o que é assinalável do ponto de vista político, ver quadro IV).

Quer isto dizer que os concelhos cuja presidência eram de nomeação régia (114, quadro III) ou pertenciam aos donatários da Coroa (55 em 60, 92%, quase todos, ver quadro II), constituíram centros de escolhas primárias (70% da população e 21% dos concelhos) a que se juntaram parte dos concelhos de juizes ordinários (156, ver quadro IV) o que faz aumentar a rede de escolas primárias para 40% dos municípios e quase 80% da população, ficando de fora uma percentagem reduzida da população distribuída por pequenos concelhos (60% do total) entregues ao tradicional ensino dos párocos ou mesmo sem qualquer apoio¹⁵.

¹⁵ Subtil, 2011d: pp. 192-196.

QUADRO III
Concelhos com jurisdição régia providos de mestres, 1772

Comarcas	Concelhos	Total
Leiria	Leiria, alcobaça, Peniche, Soure	4
Tomar	Tomar, Abrantes	2
Torres Vedras	Torres Vedras, Cascais, Mafra, Vila Franca de Xira	4
Santarém	Santarém, Golegã, Torres Novas, Cartaxo	4
Setúbal	Setúbal, Alcácer do Sal, Aldeia Galega, Almada, Moita, Palmela, Sesimbra, Vila Fresca de Azeitão	9
Porto	Porto, Póvoa do Varzim	2
Penafiel	Penafiel	1
Guimarães	Guimarães, Amarante	2
Viana do Castelo	Viana, Ponte de Lima, Monção, Ponte da Barca, Vila Nova de Cerveira, Arcos de Valdevez	6
Moncorvo	Moncorvo, Alfandega da Fé, Freixo de Espada à Cinta, Mirandela, Monforte	5
Miranda	Miranda, Algozo, Mogadouro, Vinhais, Alijó,	5
Guarda	Guarda, Seia, Celorico da Beira, Covilhã, Gouveia, Fundão	6
Castelo Branco	Castelo Branco, Alpedrinha, Idanha-a-Nova, Penamacor, S. Vicente da Beira, V. Venha de Ródão, Sortelha, Sabugal	8
Lamego	Lamego, Tabuaço, S. Marta, Mesão Frio	4
Pinhel	Pinhel, Castelo Rodrigo, S. João da Pesqueira, Freixo Numão, Trancoso	5
Viseu	Viseu, Tondela, Azurara da Beira	3
Aveiro	Aveiro, Recardães	2
Coimbra	Coimbra, Montemor-o-Velho, Penela, Figueira	4
Lagos	Lagos, Portimão, Monchique	3
Tavira (Algarve)	Tavira, Loulé, Albufeira, Castro Marim	4
Évora	Évora, Estremoz, Montemor-o-Novo, Redondo, Viana, Torrão, Odemira	7
Ourique	Ourique, Messejana, Almodôvar, Mértola, S. Tiago do Cacém, Sines	6
Elvas	Elvas, Campo Maior, Mourão, Terena, Olivença	5
Portalegre	Portalegre, Arronches, Castelo de Vide, Marvão, Nisa	5
Avis	Avis, Alandroal, Benavente, Cabeço de Vide, Coruche, Fronteira	6
Totais		114

Fonte: Subtil, 2011d.

A cobertura da rede de escolas implantadas pelo pombalismo é, assim, muito significativa do ponto de vista da intervenção do poder central na periferia e, portanto, da enorme importância política dada ao projeto. Basta dizermos que aos concelhos onde a Coroa intervinha (114) e, portanto, correspondentes aos territórios onde era expectável manter a sua influência no sistema de ensino “primário”, acresceram quase todos os concelhos dos donatários (55) e, ainda, concelhos de juizes ordinários, 156, fazendo subir a rede municipal para 325 concelhos, uma incorporação na rede de 33% dos municípios contra os 14% de jurisdição régia.

É, de facto, uma grande demonstração da dinâmica de um projeto público de educação que precisava da captura de territórios que estavam fora da alçada da imposição política do centro à periferia, anunciando, com alguma antecedência, a futura reforma das ouvidorias e o que seria, no período liberal, a reforma radical de Passos Manuel. E tudo isto feito à custa da invocação do bem comum e da coesão social.

Outra questão que se relaciona com a ideia da racionalização do espaço e da territorialização da educação foi a criação de vias de comunicação que permitissem o acesso de populações aos centros escolares cuja densidade não justificava a criação de polos autónomos, um aspeto importante que acompanhou as orientações do Estado de *Polícia* desde o governo pombalino e mariano-joanino¹⁶. Por isso, em 11 de março de 1791 foi criada a Superintendência Geral das Estradas do Reino sendo nomeado para a sua direção o magistrado José Diogo Mascarenhas Neto para modernizar as comunicações e assegurar a mobilidade de pessoas, bens e produtos e estimular o desenvolvimento comunitário¹⁷.

16 Subtil, 2013, 2020a. Era preciso planificar as redes de comunicação em função das particularidades naturais, sociais das localidades e das vias possíveis de comunicação. Foi o Corpo de Engenharia Militar que forneceu quadros técnicos para recolher os dados e organizar os resultados e os magistrados foram encarregues levantar memórias, cadastros, mapas de província, comarcais, sítios e lugares. (ver Araújo, 2017; Martins, 2017).

17 Araújo, 2017.

QUADRO IV
Concelhos com jurisdição ordinária providos de mestres, 1772

Comarcas	Concelhos
Leiria	8
Tomar	14
Torres Vedras	11
Santarém	9
Setúbal	7
Porto	1
Penafiel	16
Guimarães	2
Viana do castelo	5
Moncorvo	8
Miranda	2
Guarda	6
Castelo Branco	6
Lamego	15
Pinhel	6
Viseu	12
Aveiro	8
Coimbra	14
Algarve	2
Évora	2
Ourique	1
Elvas	-
Portalegre	-
Avis	1
Totais	156

Estas dinâmicas impulsionariam a reforma das comarcas e ouvidorias no governo de José de Seabra da Silva com D. Rodrigo de Sousa Coutinho como ministro da Marinha e dos Domínios Ultramarinos. A lei de 19 de julho de 1790¹⁸ procurou ajustar a organização do território com o acesso aos centros de decisão prejudicada pela ausência de estradas, mas também pela justaposição de poderes jurisdicionais que tolhiam a execução de políticas públicas da educação. Era reconhecida a necessidade de elaborar uma

¹⁸ Sobre esta reforma ver Hespanha & Silva, 1998; e, sobretudo, Silva, 1998 e 1996.

carta do Reino que pudesse suportar as medidas de reforma e, para isso, foram nomeados juizes demarcantes (1793) para, nas seis províncias do Reino, proporem novas limitações comarcais, a sua reorganização e extinção das ouvidorias dos donatários com óbvias implicações na rede das escolas “primárias”¹⁹.

A obsessão pela racionalidade levou, inclusive, à linearidade geométrica para traçar o plano de reorganização, embora, quanto às extinções de concelhos não tivessem seguido o mesmo critério para preservarem a tradição e a cultura ancestral e, desse modo, garantirem a coesão social, ou seja, à homogeneização racional opuseram-se particularismos difíceis de ultrapassar²⁰. A reforma, além das alterações nos recortes e limites das jurisdições, reduziu ou ampliou as áreas das populações abrangidas pela rede das escolas primárias.

Breve referência ao liberalismo

A economia do presente texto não permite desenvolver as reformas territoriais sob administração central, local e regional, embora se imponha uma breve referência como exercício de comparação.

Depois da revolução liberal (1820), após as primeiras eleições para deputados, a Comissão de Estatística do Congresso (1821-1823) apresentou um projeto de organização administrativa, prevendo uma tipologia fundada em províncias, comarcas, julgados e concelhos²¹.

19 Os relatórios que se conhecem são de Columbano Ribeiro de Castro para Trás-os-Montes, José Abreu Bacelar Chichorro (Amzalak, 1994) para a província da Estremadura e Custódio José Gomes de Vilas-Boas (Cruz, 1970) para a província do Minho. Não se conhecem os relatórios para as províncias do Alentejo, Beiras e Algarve. Em 1801 José António de Sá publicava as *Instruções Geraes para se Formar o Cadastro ou Mappa Arithemtico Politico do Reino* e Manuel Travassos da Costa Araújo as *Taboas Topograficas e Estatisticas de todas as Comarcas de Portugal e das terras de cada huma em ordem alfabética. Com a povoação existente no anno de 1801*. (ver Araújo, 2017: p. 158). Sobre a influência francesa em Bacelar Chichorro, ver Manique, 2011.

20 Os juizes demarcantes concordaram que a legislação régia não se observa por causa dos costumes e privilégios, pela ignorância dos juizes ordinários e desleixo dos corregedores. Foi por causa disto que Chichorro propunha um intendente provincial de polícia e economia política para “vigiar a felicidade publica”, dependente de um secretario de estado e com autoridade sobre todos os magistrados da província. Junot por decreto de 1808 acabou por criar o lugar de corregedor-mor, semelhante ao ministro proposto por Bacelar Chichorro.

21 Sobre os debates vintistas acerca da educação ver Torgal, 1984.

Mais tarde, as Cortes de 1826 nomearam duas comissões para estudar a divisão do território e outra para o código administrativo cujas propostas (1827) ficaram congeladas devido ao golpe miguelista e consequente dissolução das Cortes. Desta vez, o modelo pressupunha a divisão em províncias, comarcas e concelhos, tendo, respetivamente, como responsáveis, administradores-gerais, subadministradores-gerais e administradores de municipalidade, os dois primeiros de nomeação régia e os últimos nomeados pelo ministro do Reino.

O debate foi recuperado nas Cortes de 1828 (18 de Janeiro), sem consequências, embora tenham inspirado a reforma de Mouzinho da Silveira que, no decreto completar do ano de 1833, previa 8 províncias, 40 comarcas e 796 concelhos²². Por reação das câmaras e da oposição, a legislação de Mouzinho da Silveira seria contestada e rejeitada nas Cortes de 1834, acabando a tipologia da província e da comarca por ser substituída pelo distrito, num total de 17 distritos, cujo responsável passou a ser o governador civil, de nomeação do governo²³. A demarcação dos concelhos foi imposta pelo decreto de 6 de novembro de 1836 que reduziu os municípios a um total de 351. Este desenho espacial e administrativo perduraria, de uma forma geral, até ao fim da monarquia constitucional²⁴. A reforma do ensino primário e a estrutura por ciclos, com exame público no final do ano, da iniciativa de Passos Manuel (Decreto de 15 de novembro de 1836) seguiu, no fundamental, a reforma pombalina, incluindo a geografia da rede das escolas municipais.

Desde a reforma pombalina até à reforma de Passos Manuel²⁵, num arco temporal de cerca de 7 décadas (1772-1840), o conjunto de professores cresceu de 721 mestres para 1009 mestres, ou seja, 39%, quando a população aumentou, no mesmo período perto de 12% (ver quadro V).

22 O Decreto de 16 de maio de 1832 divide o Reino em províncias, comarcas e concelhos. A província com um Prefeito, com um delegado na comarca (subprefeito) e o concelho dirigido por um provedor, todos nomeados, mas assistidos, respetivamente, por uma junta geral da província, junta de comarca e vereação municipal, ou seja, um modelo influenciado pelo sistema francês napoleónico.

23 Manique, 1989, 2018.

24 E mais tarde, o código administrativo de 1836 seria substituído pelo de 1842 até ao código de 1879. Sobre as divisões administrativas no liberalismo ver Lousada, 1991; Manique, 2020;

25 Ruas, 2018.

QUADRO V
Distribuição dos professores primários e do secundário por distritos
(1839)

Distrito	Instrução Primária	Instrução Secundária
Viana do Castelo	35	7
Braga	72	6
Porto	69	7
Vila Real	54	9
Bragança	52	8
Aveiro	61	9
Coimbra	68	6
Viseu	105	10
Guarda	83	15
Castelo Branco	47	5
Leiria	38	7
Santarém	44	9
Lisboa	117	21
Portalegre	38	10
Évora	25	7
Beja	38	5
Faro	24	6
Funchal	12	0
Angra	8	6
Horta	7	5
Ponta Delgada	12	7
Totais	1009	165

Fonte: Mapa construído a partir do Orçamento de Estado (ministério do Reino) referente ao ano 1840 (Agradeço a Telma de Mattos Ruas a compilação dos resultados).

Conclusão

De tudo quanto foi dito, ressaltam algumas conclusões em torno de cinco ideias estruturantes.

Em primeiro lugar, a dificuldade no conhecimento do espaço social e político foi uma séria impossibilidade para desenhar políticas públicas para a educação como ficou demonstrado quando o governo pombalino acabou por criar núcleos de escolas nas principais vilas e cidades, deixando de atender aos critérios da distância e da densidade demográfica.

Em segundo lugar, as soluções encontradas durante o liberalismo fracassaram porque o traçado das geografias do terreno não correspondeu ao traçado das imposições tradicionais. A contestação das câmaras, das comunidades e das oposições parlamentares mostrou o desfaseamento com a coesão social. Foi necessário um golpe de força para impor um quadro administrativo articulado com a rede de ensino. Ao contrário, a proposta pombalina seguiu outra orientação, mais de acordo com a segmentação territorial e a concertação jurisdicional, por isso, teve resultados positivos.

Em terceiro lugar, o contingente de mestres das primeiras letras traduz a dificuldade para se conseguir a cobertura do território e das populações, mesmo depois da implantação do Estado Liberal. E o crescimento que se verificou foi praticamente nulo o que irá obrigar a monarquia constitucional a lidar com o problema do analfabetismo como um sério obstáculo ao desenvolvimento do país.

Em quarto lugar, a experiência histórica é central para acautelar projetos de educação tendo em vista o desenvolvimento comunitário. Neste sentido, é aconselhável que os responsáveis dos projetos, quer a nível nacional, regional ou europeu, conheçam as dificuldades históricas para retemperarem ímpetus racionalistas e/ou teóricos.

Finalmente, a taxonomia da segmentação do território, nomeadamente a relação hierárquica e de comando político, é fundamental para a coesão social e a interação entre as várias dimensões da intervenção educativa. Foi o que aconteceu com o programa dos iluministas e liberais para acertarem as políticas de centralização com os territórios municipais.



Lisboa - O Rossio

The political equipment of Luanda and Lisbon at the end of the Old Regime

Introduction

The second half of the 18th century and the beginning of the 19th century corresponded to a singular period of reforms in the Kingdom with consequences in the overseas domains¹. Comparing the political apparatus of Lisbon, head of the Kingdom and the Empire², with Luanda, capital of the Angola colony, allows unveiling the signs of this reform and its weaknesses³.

By political apparatus, we mean the central government instruments (bodies, bureaucracy, political decision-making, actors, and demography) and the peripheral mechanisms of power such as city councils, courts, charities, prisons, missions and schools, as well as the security and military forces and, in the case of Angola, especially the symbolic powers.

After the 1755 earthquake, the plan to rebuild Lisbon changed the urban configuration. It defined a new political territory whose centrality became the new Terreiro do Paço from which a political system illuminated by the *Police State* emerged⁴. The reform attempted in the African ended up not being successful and Angola returned to the situation of abandonment and disorder it found itself at the beginning of the reign of King José I⁵.

1 Hespanha, 2001

2 See Santos, 2008; Hespanha, 1998.

3 Hespanha, 2001; 2006.

4 Monteiro, 2010; Subtil, 2020a.

5 Cruz, 2015; 2014.

In a letter (3 june 1792) sent to the Secretary of State of the Kingdom, José de Seabra da Silva, his cousin and governor of Angola, Manuel de Almeida e Vasconcelos, described the chaos and ruin the colony was facing and asked for help: “with such principles and circumstances, it is very difficult to achieve successes, which tirelessly, I promote and desire, when His Majesty does not help me and Your Excellency stops helping me with Your Protection and Wise Instructions”⁶. The same reproach was made, four years later, by the *juiz de fora* (external royal magistrate) of Luanda, Félix Correia de Araújo, who, in another letter to the Secretary of State, asked to resign for disagreeing with the disastrous governance. And the most reformist of governors, Francisco Inocêncio de Sousa Coutinho, wrote to the Secretário de Estado dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos, Francisco Xavier de Mendonça Furtado, brother of the Count of Oeiras, telling him that “he deserved the Royal and innate Clemency of His Majesty, so that I can have my bones buried in a more benign and pious land, because this one has consumed the most of me”⁷.

The aim of this paper is to compare the development of the cities of Lisbon and Luanda at the end of the Ancien Régime and emphasize the fact that Angola has not been able to carry out reforms to have a strategic place in the pluri-continental system of the Portuguese Empire. It politically analyses the two cities, the reforms and their limitations, from the beginning of the second half of the 18th century until the last reformist governor (1802), Miguel António de Melo (Count of Murça)⁸.

⁶ ANTT, *Ministério do Reino*, box 708, b. 606.

⁷ *Idem*, (16 may 1769).

⁸ Studies on the colony of Angola are few and, therefore, I want to highlight two works, unfortunately unpublished. The first, of great reach for systemising Pombal's reforms and, above all, for the originality in the use of symbolic devices, is the doctoral thesis by Catarina Madeira Santos (Santos, 2005) and many other works she wrote, some referred throughout the text. The second, which inventoried the political resources (structures and actors) of Luanda in the 18th century is the master degree thesis by Maria Goretti Leal Soares (Soares, 2003, 2004).

Luanda, a city adverse to change

At the end of the 18th century, in the aftermath of the Enlightenment reforms, the city of Luanda had a population of 1,200 soldiers and militarized citizens, a hundred bureaucrats and a population of 5,712 individuals: 521 white, 1,022 *pardos* (mixed raced) and 4,169 blacks. From this group, 5,340 were single, 244 were married and 128 were widowed. The whites were less than 10%, blacks close to 75% and *pardos* accounted for about 15%, with slaves representing about 35% of the population⁹. This demographic picture shows us an indigenous city, illiterate, without family nuclearization, with difficulties to assimilate the European cultural model and weak capacities for development. The situation was more accentuated in the mid-eighteenth century, although we do not have viable data for that period.

Magistrate Francisco Xavier Peçanha characterized this situation as “Portuguese acculturation”, dominated by the use of the *Ambundo* language, instead of Portuguese, even the white people, who spoke “Portuguese as guests and *Ambundo* as Africans”. This assessment was corroborated by D. António Álvares da Cunha: “It comes as a surprise to see that this city is full of Ministers of God, Temples, Preachers, and European men, forget the religion, language and the customs of our nation; because none of this exists in this miserable People, their customs are barbaric, the language is *Ambundo*, and the Law is pagan¹⁰”.

Besides the problem of the emigration of whites, due to the high mortality rate during the travel, the diseases and the climate that caused work disabling illnesses, there was the “Africanization” of the white population, which explained the social valuing of the distinction between mulattos, *pardos*, *fusc*os and blacks and the progressive admittance of mulattos and *pardos* to the government, the military forces and the administration. Miscegenation was, therefore, the only way to achieve demographic increase and possible

⁹ Soares, 2003.

¹⁰ AHU, Angola, Box 26.

subordination of a population that accepted the colonial political power, despite the missionaries saying that the majority did not want to be baptized and kept the indigenous language and customs. The demographic “programme” of Governor Francisco Inocêncio de Sousa Coutinho, which did not have the expected success, included the promotion of marriages to end the high celibacy rate through the attribution of farms and matrimonial dowries to overcome “the hatred of marriage due to the lack of means (...) and ensure it becomes a kind of nuptial enthusiasm”¹¹.

The lack of Portuguese natives was reflected, naturally, in the political and social characterization of the formation of local elites, despite the efforts to educate and prepare the locals. For example, in the premises left by the Jesuits after their expulsion, a school for boys was created as “the kindest way to bring barbarian peoples to civilization”, composed of two classes, one for the poorest, if they were black, mulattoes or whites, and another for those with more means. The same was done for the “girls who were daughters of white Christian parents, or poor blacks, or rich ones, so that they could learn the Christian Doctrine, how to read, write Portuguese and at least spin, cut, knit, cook, and learn home economics and to manage the family, at least for those from Luanda and of Benguela”.

The political apparatus reflects this structural insufficiency that blocked the development of the African. Let’s start with the political and judicial institutions.

The central government in Luanda was based on three fundamental pillars. The first was formed by the governor, his assistant for military affairs and the secretary of state. The second pillar was made up of government *Juntas*, the Criminal Justice Board (it included the governor, *ouvidor/geral* and the *juiz de fora*, who avoided appeals to the *Casa da Suplicação*), the Finance Board (composed of the governor, magistrate and *juiz de fora*) and the Trade Board (with the merchants and traders) and, most importantly,

¹¹ Delgado, 1960. ANTT, Ministério do Reino, Letter of Francisco Inocêncio de Sousa Coutinho (16 may 1769), Box 708, b. 606.

the State Board, composed of the governor, the *ouvidor*, the bishop and the military commander. The third institutional axis was formed by an organic network that included the *Casa dos Contos* (1783), the *Terreiro Público* (1761) and the Customs House (1784).

The other nucleus of the “central” power, the judicial one, included the group of judges of law, the *juiz de fora* who presided over the municipal Senate and the court of first instance, which dealt with civil and criminal cases and the general magistrate who also worked as royal magistrate and presided over the *Ouvidoria*. Administrative support to these institutions was the responsibility of a small group of about eighty bureaucrats such as officers, clerks, writers, treasurers and notaries.

The executive power

The instructions given to governor Aires de Saldanha de Meneses e Sousa (1676) remained valid until the end of the Ancien Régime with guidelines on catechization, provision of officials and religious persons, conservation of churches, discipline of the captains-general, control of “beatings”, either those made “under my obedience and peace, and those who were and now are not”, and those who are at war to “bring to my obedience all the rulers through gentle means and without rigor”¹². Another aspect had to do with military matters and ordinances, forcing them “to have their weapons and go out on Sundays and Holy Days as you see fit in the military exercise”.

These procedural rules guided the governors’ terms of office, but some problems remained unresolved, such as the replacement issue, which, under normal circumstances, took about six months until the arrival of the new governor. However, when unforeseen deaths or permanent disability occurred, the substitution process posed political problems that were resolved through the creation of triumvirates that would eventually be enshrined in law by the Secretary of State for the Navy and Overseas Domains, Martinho de Melo e Castro (Licence of 12 december 1770). They consisted

¹² Carvalho, 2013.

of the highest religious authority, the highest ranked military officer and the highest ranked magistrate. This was, in fact, what happened several times. Before Conde do Lavradio took office (1749), a triumvirate (bishop, sergeant-major and *ouvidor-geral* (magistrate with jurisdiction in a territory donated by the king) was formed. The same happened in the period between José Gonçalo da Câmara Coutinho's death (19 december 1782) and the start of the term of the Baron of Moamedes, when two triumvirates were formed: the first until 23 may 1783 (bishop, *ouvidor-geral* and colonel) and the second until 8 september 1784 due to the death of the colonel and the resignation of the *ouvidor-geral*.

Table I shows the list of governors and their terms of office. No governor left the group of magistrates, except Antnio lvares da Cunha, future Count of Cunha, judge of the Court of Bahia and, later, of the Porto Appeal Court and *Casa da Suplicação*, ending up as President of the Overseas Council. All the rest were military and Crown grantees, noblemen of the Royal House (75%) and received various royal favours. The average length of a term of office was around six consecutive years. Francisco Inocêncio de Sousa Coutinho had the largest commission (almost nine years). Only José Gonçalo da Câmara Coutinho did not complete his term of office, due to death. Most of the governors deputies did not return to the Kingdom and those who left Angola went to Brazil: Felisberto Caldeira Brando Pontes to the Bahia Regiment, José Correia de Castro was sent to the Rio de Janeiro Cavalry Regiment, José Joaquim da Silva went to the Regiment of Militias of Gro-Pará and José da Silva Costa became Secretary of the Government of Madeira. Domingos da Fonseca Negro, the deputy who worked in partnership with secretary Antnio de Campo Rego, the main supporters of Governor Francisco Inocêncio de Sousa Coutinho, never left Luanda until the end of his life. The secretaries of State (see Table II) responsible for preserving the books and government's archives and daily work had a regiment since 1 April 1688. The royal appointments were for three-year periods and implied a residence permit at the end of the term of office¹³.

¹³ The archives were organized by the governor-judge, D. Antnio Alvares da Cunha (1753-1758), who ordered the inventory of the secretariat and notary's documentation, the creation

TABLE I
Duration of terms of office of Governors and Captains-General
(1750-1802)

Governor	Start	End	Duration of term of office (months)
Count of Lavradio b)	12 january 1749	23 july 1753	53
António Álvares da Cunha c)	31 july 1753	? october 1758	63
António de Vasconcelos	14 october 1758	? june 1764	68
Francisco Inocêncio de Sousa Coutinho	6 june 1764	? november 1772	101
António de Lencastre	21 november 1772	? december 1779	85
José Gonçalo da Câmara Coutinho	5 december 1779	19 december 1782	36 (died)
Triunvirate	20 december 1782	8 september 1784	21
Baron of Moçâmedes a)	8 september 1784	? september 1790	72
Manuel de Almeida e Vasconcelos d)	6 october 1790	? august 1797	81
Miguel António de Melo e)	1 august 1797	24 august 1802 a)	60
Average duration of terms of office			73 (one sexennium)

Source: Soares, 2003, 2004.

Notes: a) José de Almeida Vasconcelos Soveral e Carvalho; b) António de Almeida Soares de Portugal; c) Count of Cunha; d) Count of Lapa; e) Count of Murça.

TABLE II
Secretaries of State of the Kingdom of Angola (1750-1800)

Year	Secretary of State	Term of office (years)
1746	João José de lima	19
1765	António de Campos Rego	11
1776	João José Pinto de Vasconcelos	3
1779	José Hilário Valadares	10
1789	Francisco António Pires de Moraes	13
1802	Joaquim José da Silva	2
1804	António de Melo Varajão	3

of the archive and the definition of the documents' series. These guidelines were reinforced in the government of Francisco Inocêncio de Sousa Coutinho, who ordered the collection and inventory of all royal documentation since 1654.

The most important of the secretaries, António de Campos Rego, had been a controversial *juiz de fora* in Luanda for 15 years (1748-1765) and played a crucial role in Francisco Inocêncio de Sousa Coutinho's team. Another secretary, José Hilário de Valladares, had held various positions in Brazil and, when his term in Luanda ended, he became Secretary of the Government of Minas Gerais.

Administration and justice

In 1721, the position of *juiz de fora* in Luanda was created. It was a judicial position, but also an administrative one, insofar as the post holder was the mayor of Luanda and, as a graduate judge, presided over the civil and criminal court. As a rule, these judges had the post of magistrates of estates of the deceased and absent. Due to the wide jurisdiction they enjoyed, they had frequent conflicts with the *ouvidor* and the governor, especially because of the captains-general who, in the prisons, judged, in the first instance, as ordinary judges.

TABLE III
Juízes de fora of Luanda (1750-1800)

Year	Name	Years in Office
1748	António de Campos Rego	15
1763	João Delgado Xavier	9
1772	Luís Ferreira de Araújo e Azeredo	4
1776	António Pereira Bastos Lima Varela	5
1781	Anacleto José da Mota	6
1787	José Francisco de Oliveira	3
1790	Jerónimo Caetano de Barros Araújo e Bessa	4
1794	Félix Correia de Araújo	10

Table III lists those appointed for the position. The average term of office was around six years. However, António de Campos Rego was *juiz de fora* for 15 years and Félix Correia de Araújo was in office for 10 years. Of the

eight appointed, only one returned to the Kingdom and two accepted positions in Brazil: Jerónimo Caetano de Barros Araújo e Bessa was appointed magistrate of Elvas (1800), and became judge of the *Relação* of Porto (1806), of the *Casa da Suplicação* (1823) and Advisor to the Council of Finance (1827); José Francisco de Oliveira became judge of the *Relação* of Bahia (1794) and of the *Relação* of Porto (1803); and Luís Ferreira de Araújo e Azevedo was an *ouvidor* in Brazil (1779), ending up as judge of the *Relação* of Bahia (1791). All of these *juízes de fora* had no appointment prior to their positions. This means they were judges without any experience looking for an opportunity and a professional “adventure”.

The case of the *ouvidor-geral*'s position (see Table IV) was different in that they were magistrates with a lot of professional experience. This explains and justifies that, in the end, they have been granted favours and promotions. Due to the lack of magistrates, the *ouvidores* always held magistrate positions.

Since the first appointment of the *ouvidor-geral* (2 february 1609), others followed. The order of 23 June 1751 prevailed until the liberal revolution (1820).

TABLE IV
Ouvidores-Gerais (1750-1800)

Year	Name	Years in Office
1750	Manuel da Silva Leal	3
1753	João Baptista de Oliveira Baena	10
1763	Manuel Pinto da Cunha e Sousa	9
1772	Joaquim José Coutinho Mascarenhas	4
1776	Joaquim Manuel Garcia de Castro Barbosa	7
1783	Francisco Xavier de lobão Machado Pessanha	4
1787	João Álvares de Melo	10
1797	António Rodrigues da Cunha	7

In the same way as the *juízes de fora*, the average number of years of the terms of office of the *ouvidores* was six consecutive years, although João Baptista de Oliveira Baena, Manuel Pinto da Cunha e Sousa and João Álvares de Melo have far surpassed the average with three trienniums in office.

As all magistrates were *ouvidores-gerais* and played a very important role in the control and audit of the royal accounts, ensuring the good collection of revenues, preventing corruption and the disappearance of money. Regarding administrative resources, there were close to eight hundred employees, including royal officials, secretaries, deputies, magistrates, different types of clerks, treasurers, and notaries. The documental chaos was huge and to address this situation, the governor-appeal judge D. António Álvares da Cunha started a major reform (1753-1758). He ordered the magistrate to carry out an inventory of the registry of tales and assigned a house, next to his palace, to store the archive. He gave instructions for all documentation in the custody of a cavalry captain to be collected. He extended these measures to other branches of the administration.

His reform was continued by Francisco Inocência de Sousa Coutinho, who created the office of bookkeeper and drew up a document classification plan. He informed the Count of Oeiras that "I found the Secretariat of this Government with many papers (...) I now have a clear Index (...) so that nothing will be said about my time that cannot be accounted for"¹⁴.

The government of the periphery

The model adopted for the government of indigenous communities had no reference that could serve as a guide, which is why what happened in Angola was unique. This singularity had to do with two uncontrollable realities. Firstly, the independence of indigenous communities and, secondly, the

¹⁴ Soares, 2003: p. 50.

fragile resources of domination allied to the geographic lack of knowledge of the territory.

The captains-general formed the base structure of the government on the periphery¹⁵ and, in their fortified prisons, occupied by troops¹⁶, they exercised ordinary jurisdiction beyond the administration of the territory. As they were, for the most part, illiterate, they were assisted by an assistant appointed by the governor-general and the sentences also had to be confirmed by the *Junta das Missões*, where indigenous representatives sat.

At the beginning of the 19th century, there were six prisons and eight unfortified districts. On 24 february 1765, Francisco Inocêncio de Sousa Coutinho changed the rules of the captains-general to force compliance with royal orders and satisfy new political needs, since the excesses practiced by these officers caused discomfort among the African chiefs.

In the same sense, on 12 august 1782, the Secretary of State for the Affairs of the Navy and Overseas Dominions, Martinho de Melo e Castro, ordered the governor of Angola to act on the captains-general “who deserved it due to their evil behaviour, and expel from the places they occupy those appointed by that government (...) and suspend those appointed by His Majesty”. At the same time, he changed the formula used in the residency records, in particular, the attribution of the supervisory function to the captain-general appointed to replace the leaving one, implying a true audit of the outgoing captain-general.

However, the fact that most of these officers were born in Angola, were from the military ranks, were appointed by the governor-general and the position was very unappealing, conditioned any effective control strategy over the captains-general. This contributed to the fragility of the royal power in the periphery.

¹⁵ Couto, 1972.

¹⁶ Santos, 2012: pp. 127-148.

The military

With the African colony at permanent war over the capture of slaves and the need to control indigenous communities, the military and militarized forces proved to be the main force in maintaining peace and security for the governors, magistrates and administrative staff. These military forces were included in three groups. The first group was largely formed by whites and Portuguese commandos, including the Luanda Cavalry and Artillery Regiment and the military from the city's forts (Santo Amaro, São Miguel, Nossa Senhora da Guia and São Filipe do Penedo). The second group of troops was made up of blacks and was commanded by indigenous chiefs to assist the first-line troops. Finally, there were the *ordenanças*, which were groups of civilians with military training that ensured security in the city, patrols and police surveillance.

Following Francisco Inocêncio de Sousa Coutinho's major military reforms, the general framework was composed of the following: i) four companies of *ordenanças*, totalling about two hundred militiamen; ii) the first-line troops had seven hundred troops between artillery and cavalry; iii) the militias had about three hundred troops. The total number of these soldiers was close to 1,200 military and militarized civilians, which represented a quarter of Luanda's population. For every four inhabitants, one was a military or militarized¹⁷. In addition, there were approximately two hundred military forces housed in the prison fortresses under the command of the captains-general, without large military resources and very poor discipline, according to the information given by the governors general.

¹⁷ Soares, 2003: p. 47.

Symbolic domination

What was said shows us a colony cantoned in the city of Luanda, with weak demographic resources, regulation, control and repression mechanisms. These weaknesses were counteracted by practices of political and cultural inculcation using the violence of symbolic power that proved essential for colonial domination¹⁸. It included forms of intellectual appropriation of space through inventory and cartographic representation, and the imposition of writing as a way to legitimize political communication, widespread above all in markets, missions and prisons.

The markets inculcated knowledge of the accounting skills of fair clerks. The missions (Capuchins, Jesuits and Carmelites) Christianised through the use, even if rudimentary, of the Portuguese language to promote songs, biblical readings and catechism¹⁹. And the prisons signed agreements and contracts with the indigenous people through the formalization of written documents. In general, the quantification and systematization of information, cartography and the archive constituted symbolic resources to increase the areas under the influence of military prisons, stimulate economic development and bureaucratization, leading the indigenous people to abandon their “so-called barbarous lifestyles”²⁰.

Intellectual appropriation through the mapping of the territory and the production of a new colonial space based on statistics, the quantification of information, the organization of bureaucratic procedures and standardization technologies, were based, to a large extent, on the cartography and bureaucracy that showed, at times, a quality level unusual for the colony.

The most important, the cartographic activity, began with governor D. Antonio Álvares da Cunha (1753-1758) and, a few years later, a collection of maps known as the *Atlas de Angola* was compiled. It became fundamental

18 Santos, 2005.

19 Santos, 2009: pp. 767-795.

20 Santos, 2010: p. 3.

for the political action²¹. The map made (1790) by engineer Luís Cândido Pinheiro Furtado demonstrates, in an exemplary manner, this intellectual appropriation of the territory²².

As for the bureaucratic system, Secretary of State Francisco Xavier de Mendonça Furtado (1766) reformed the administrative communication system between the Kingdom and the colony around three types of workflow: i)- political communication; ii) those concerning military matters; iii) and those relating to finance. This classification of circuits forced each administrative report to be organized by subject and produced according to forms and tables (population composition, baptisms, marriages, deaths and causes of death), state of agriculture and mineral resources. These practices are well reflected in the discovery of archives in indigenous communities that demonstrate the willingness of the sobas to keep written documents to validate agreements and political recognitions with the government of Luanda.

However, the most emblematic symbolic power was, undoubtedly the *undamento*²³, an act of vassalage that took place after the elections to choose the indigenous chiefs. This procedure was intended, on the one hand, to confirm the choices of the sobas and, on the other, to seal an act of fidelity and obedience by the indigenous rulers to the Portuguese Crown. The soba was invested in vassalage by the captain-general of the respective prison, starting to enjoy political and military protection. Social peace with the authorities of Luanda and with the *sobados* was offered to the *undados*. This unilateral recognition caused discomfort in the indigenous communities towards the *undado* soba²⁴ because, in most cases, the captains-general imposed on the indigenous peoples the sobas to be elected or agreed the elections in collusion with factions of the *sobados*, although they were always

²¹ Santos, 2014.

²² Coutinho, 2010; Madureira, 1992.

²³ The term means the "ceremony by which a vassal chief was generally confirmed in the government of the tribe by the first magistracy of the province, at the time of his election or succession" (Couto, 1972: p. 253).

²⁴ Santos, 2006.

warned that “elections of sobas should be done according to custom and to their formality and will”²⁵.

In conclusion, it can be said that contact with writing and forms of symbolic domination became binding expressions of colonial power, an “ideologically manipulable technology” insofar as it implied learning, practice and dissemination among indigenous rulers. It allowed their submission as vassals of the King of Portugal, avoiding war and resorting to military and financial means that the Crown did not have²⁶. The mapping of the territory also allowed the design of a political area imagined as an appropriated and represented colonial space. The acts of vassalage culminated, therefore, in the peaceful submission of the indigenous communities and functioned as links to the Crown.

Lisbon, a city in transformation

Demographic and political centrality

The city of Lisbon, which, as the head of the Kingdom, was also the head of the Empire, was another urban reality. With a population that had been increasing since the 16th century and a marked expansion of the urban perimeter, at the beginning of the 18th century it had 110 to 120 thousand inhabitants (including greater Lisbon) and, after the earthquake, it experienced a profound housing and political change²⁷.

Before the earthquake, we can distinguish three political-administrative circles with their own specificities. The first circle corresponded to a river front between Belém and Xabregas, with a northern boundary in S. Sebastião da Pedreira. The central nucleus of the city was formed by a rectangle between Ribeira das Naus and Sé and Portas de Santo Antão and Mouraria. Although the government of this territory belonged to the city

²⁵ Letter from D. Manuel de Almeida and Vasconcelos to Lieutenant Joaquim Xavier, regent of the Pedras prison (1797), (Couto, 1972: p. 256).

²⁶ Santos, 2006.

²⁷ Subtil, 2007, 2007b.8

council, the entire apparatus of the royal administration was based on this perimeter. The second circle corresponded to the Court, “where the King is, and five leagues around it”, a diameter between 30 and 35 km whose centre was in Paço da Ribeira. The third circle covered the space left from the five leagues of the Court to ten leagues, which corresponded to a vast territory surrounding the city, both to the north and to the south, with great mobility difficulties. This periphery, with an area of about 60 km, covered several municipalities around the capital and a very heterogeneous population. Both the criminal magistrate of the Court and the civil magistrate had, in this space, increased jurisdictional power.

After the earthquake, the city lost around 12% of the population and there were many reports about the tragedy. The one referring to *Portugal Afflicted and Troubled by the earthquake of 1755* describes in detail the situation in the city, particularly at administrative and political level, which makes it unique in the information it provides²⁸. The reconstruction of the city transformed urban architecture, changed political and social actors, sociability practices and gave rise to a new space of administrative centrality²⁹. However, since the beginning of the 18th century, the city had shown signs of urban transformation. This was due both to royal initiative and to the municipal senate, in particular the opening of new roads, widening streets, improving circulation and introducing codes of conduct in the area of the Court that had frequent conflicts between the drivers of the sedan chairs and the coaches³⁰.

As a result, from 1780 onwards, the average rate of population growth was 1.2% per year and, by the end of the century, the city had between 175 and 200 thousand inhabitants, accentuating the population imbalance with the other cities of the Kingdom³¹. The first itineraries, created in the begin-

28 See, for example, the edition of *Portugal Aflito e Conturbado pelo terramoto de 1755*, project under the responsibility of Inês Viegas and Sara Loureiro, with scientific coordination of José Subtil and the participation of Sara Loureiro, Adelaide Brochado and Cecília Cameiro, Lisbon, Lisbon City Council, 2005: p. 520.

29 Rossa, 1998.

30 Carreira, 2014.

31 Serrão, 1993, 1996; Pinto, 1993.

ning of the 19th century, in small format to be transported in transit, show this urban and demographic growth of the city³² and aimed to guide visitors and even Lisbon residents in the city. They emerged because it was believed that without cartographic maps and itineraries it would be very difficult to walk the streets and identify places³³. These were the effects of the growth of the urban territory that personalized the relationship between residents and the city.

At an administrative level, Lisbon was governed by a council with a president and six areas of responsibility for council, health, cleaning, construction, meat, wheat yard and *almotaçaria* (inspection of weights and measures and the taxation of food prices)³⁴. The latter played an important role in the regulation and inspection of foodstuffs, city cleanliness, from prices to the state of conservation of food, hoarding and smuggling. This councilor was responsible for appointing the *almotacés* (officials) who carried out police actions and were public health agents who ensured compliance with the council's policies, announcements and seats in the municipal Senate³⁵. A total of six *almotacés*, one for each neighbourhood (Alfama, Bairro Alto, Mouraria, Ribeira, Rossio and Rua Nova), formed a network with very intervening powers in the city's government, so their appointments were made with great care and criterion.

With regard to the maritime connection, the port of Belém was supervised by an magistrate and five officials who supervised the cargo and the state of conservation of the products, certifying passports and ensuring, if necessary, due to contagions and epidemics, that the vessels were diverted to the Trafaria lazaretto where they were quarantined.

One of the most unique aspects of the city was that the entire political and administrative apparatus of the monarchy, including councils, courts, boards and secretaries of state³⁶, as well as the headquarters of the

³² Coutinho, 2007.

³³ Vidal, 2007; Lousada, 1995.

³⁴ Ferreira, 2014.

³⁵ Fernandes, 1996, 1999.

³⁶ Hespanha, 2019a.

new emerging bodies of the *Police State* were housed there³⁷. At the beginning of the 19th century, this institutional complex had about three thousand employees, whose categories specialized and stratified into progression and career levels.

Therefore, in a large part of the city's territory, three jurisdictional spheres coincided, with regard to the municipal scope, the territory of the Court and that of the royal administration. This led to conflicts of power and imposition of the royal jurisdiction that the monarch resolved according to circumstances and opportunities.

During the Pombal's, Queen Maria's and King John's period, the main overseas government agency was the Secretary of State for the Affairs of the Navy and Overseas Dominions. Table V lists the holders, highlighting two terms, that of Francisco Xavier de Mendonça Furtado who took office after returning from Brazil as governor of Maranhão until his premature death (1760-1769) and his successor, Martinho de Melo e Castro (1770-1796). For nearly four decades, they were the architects of a change programme for Angola, relegating the Overseas Council to a diminished political position of routine bureaucratic practices, when it had played a central role in the government of the colonies, together with the Tribunal *Mesa de Consciência e Ordens*.

This fading out of the Overseas Council in relation to the Secretary of State for the Affairs of the Navy and Overseas Dominions represents the most important political and institutional aspect of the reform-enlightened period at the end of the Ancien Régime.

³⁷ Subtil, 2013, 2020a.

TABLE V
Secretaries of State for the Affairs of the Navy and Overseas Domains
(1756-1801)

Year	Secretary of State
1750	Diogo Mendonça Corte Real (son)
1756	Luís da Cunha Manuel
1756	Thomé Joaquim da Costa Corte Real
1760	Francisco Xavier de Mendonça Furtado
1770	Martinho de Mello e Castro
1796	Luís Pinto de Sousa Coutinho
1796	Rodrigo de Sousa Coutinho
1801	Visconde de Anadia

Organization of the army and urban police

It was in the context of the Fantastic War (1762), when Portugal declared war on Spain and France over the borders, that the Count of Lippe reorganized the army between 1762 and 1764, imposing discipline and training in his inspections carried out until 1768. According to his proposal, the army would have 25 infantry regiments, one regiment of volunteers and another of the navy, 10 cavalry and 4 artillery regiments. It was only in 1796 that the scene of a war (Roussillon campaign) came up again, a harbinger of what would become the military test of the French invasions (1807). Other measures were taken, such as reducing military service, increasing salaries, and reorganizing the artillery, infantry and cavalry regiments. In 1800, the military organization plan indicated that the army had 24 infantry regiments, totalling 38,400 men, 12 cavalry regiments, totalling 5,544 men, and five artillery regiments, totalling 6,000 men.

Overall, the first-line troops added up to a little more than 50,000 soldiers. However, in reality, only about half were enlisted (between 25 and 30 thousand). In addition, there were militias, totalling 34,400 paramilitaries, divided by 43 regiments that formed the second-line troops. The fleet had 65

high-board ships (14 ships, 23 frigates, 3 corvettes, 17 brigs, and 8 three mast boats) in a total of 12,560 sailors and officers, although the posts were not all filled³⁸. The ordinances acted, in each municipality, as one of the supporters of the local government, ensuring security.

A large part of this military potential was concentrated in Lisbon, which turned the city into a depot for arms, ammunition and troops. The capital was the seat of the military power of the Kingdom and, accordingly, had many organizational problems and deficiencies, mainly recruitment. Mobilization was weak and had serious social implications. For this reason, the waves of recruitment triggered desertion, with consequences for the growth of banditry and armed groups dispersed throughout the city's urban areas. The reports of this instability illustrate the split between the armed forces and society that resulted in the inoperability of the army³⁹. It can be seen how Lisbon, at the end of the 18th century, was influenced by this military environment with regard to security, the violent spectacle of the recruits, the imprisonment of deserters, criminality and conflicts involving the various authorities.

The creation of the position of General Intendant of the Court and Kingdom Police (*Intendente-Geral da Polícia da Corte e do Reino*) (Permit of 25 June 1760) with jurisdiction over the crime ministers, offered new control and security strategy, with the purpose of ensuring the social regulation and welfare of the populations. The support services for the new intendant resulted in police supervision beyond the capital, covering the mission of *juízes de fora* and magistrates. This new and broad jurisdictional ended up creating serious authority conflicts with the Senate of the Lisbon City Council, the neighbourhood ministers, the courts of *Desembargo do Paço* and *Casa da Suplicação*, and, outside of the city, with city council and royal magistrates (*juízes de fora*, and senior magistrates).

At the beginning of the 19th century, the *Guarda Real da Polícia de Lisboa* (Royal Guard of the Lisbon Police) was created by decree of 10 decem-

³⁸ Borges, 2008: pp. 47-60.

³⁹ Costa, 1995.

ber 1801 on the initiative of minister D. Rodrigo de Sousa Coutinho. It was the first professional police body, and its command was given to the Count of Novion. The headquarters were set up in Largo do Carmo barracks, Since then, the barracks have never ceased to be at the service of the new “guards” that came after. This police included 638 soldiers, 424 in the eight infantry companies, 204 in the four cavalry companies and 10 soldiers in the General Staff, with an intervention force of 227 horses. The military troops soon became 1,241 (1805) and 1,326 (1810). These forces, in addition to providing security and fighting crime, played an important role in controlling smuggling and tax, fiscal and customs non-compliance, ensuring that the flow of goods to the capital was monitored at customs and ports. (Andrade, 2018).

After the French invasions (1807) and the liberal wars, the growth and development of the city stagnated, and it only recovered after the Regeneration (1851).

Conclusion

In the second half of the 18th century and the beginning of the 19th century, there was a great mismatch in the urban dynamics of the cities of Lisbon and Luanda: structures, political apparatus, demography, elite composition, economic dimension and cultural models. Whereas this difference was, in a way, to be expected between the capital of the Empire and the African colony, its enormous dimension represents the devaluation of the city of Luanda. This was mainly for two reasons: demography and political peripheralization caused by the slave trade.

After the earthquake, Lisbon experienced the reconstruction works of an old city. This gave rise to the emergence of a modern urbanity, the expansion of borders, demographic growth and increase of traders and merchants driven by the political programme of the reformist elite. As for the city of Luanda, after experiencing, for a few years, the contagion of this Enlightened administration, at the end of the 18th century it returned to the decay in which it had always been immersed.

It is important to stress that Luanda's growth impossibility was linked to the slave trade, demographic composition, climate conditions and tropical diseases. In a different way, the interruption in the development of the city of Lisbon was caused by an external factor, the impact of the French invasions (1807). And, when we refer to Luanda's reformist novelty, we want to emphasize the project of political autonomy of the African colony with the objective of making Angola a "settlement colony" and not a slave trade entrepot. This project had four essential goals: a) to increase the population, especially white, and prepare the formation of a Portuguese-African elite capable of assuming the modernization leadership; b) to expand urban and rural areas in order to seize the jurisdiction over the territory covered by the captains-general, little interested in abdicating their prerogatives and links to the indigenous world; c) to bureaucratize governmentalization and, at the same time, reinforce central mechanisms; d) to make the colony economically autonomous through trade, industrialization and agriculture as an alternative to the slave trade.

However, there were many difficulties and setbacks. Demand for royal jobs was very low because of the dangers of travel, the mortality caused by disease and the weather, and, above all, the meagre financial benefits. The same reasons explained the small migration of white couples to reinforce the European component of the urban population of the city, making impossible the circulation of a literate culture adjusted and adequate to the royal model. Therefore, there was a population of mulattos or blacks in the most varied command and decision positions, except in the few offices of the central government where those appointed belonged to the white population (governor, deputy, secretary, *ouvidor*, *juiz de fora* and magistrate). This systemic situation justified the distancing of the Crown from Luanda's interests.

The effects on the inequality of justice on whites and indigenous people, the violence conducted in the "civilization" process, the disagreements, oppositions and jurisdictional conflicts between the higher authorities, created an unstable social and political environment. It was an illusion to re-

place the power of the captains-general and transfer it to new actors and, accordingly, extend the power of Luanda to the most remote areas of the city. It was never possible to respond, with adequate disciplinary mechanisms, to failures in complying with the governor-general's decisions or with the orders of the Luanda authorities.

It is true that, in any case, both cities shared a reformist wave that infected political and social communication between Lisbon and Luanda, attested by the transformation effort promoted by reformist governors and the Secretaries of State for the Navy and Overseas Domains (Francisco Xavier de Mendonça Furtado, Martinho de Melo e Sousa and D. Rodrigo de Sousa Coutinho).

In particular with Francisco Inocêncio de Sousa Coutinho, the Crown invested on a radical change to alter the latent state of the administration, starting with changes in the military command posts and dismissals of some captains-general. The same happened in the Luanda government and in the relationship between the various jurisdictional, religious and mercantile authorities. However, as the changes were conducted by the same groups involved in agreements and complicity, resistance to change ended up overcoming political and administrative dynamics.

CAPÍTULO III

O Pombalismo

Apologias da vida e da política: a relevância e significado da avaliação das reformas iluministas por Pombal

Introdução

O final da vida de D. José¹, desde 29 de novembro de 1766, coincidiu com a assunção da regência da Rainha-Mãe D. Mariana Vitória e, com a aproximação do novo reinado de D. Maria, começaram a surgir as ofensivas dos opositores e críticos de Pombal que, aliás, acompanharam os seus pedidos de demissão e o início da preparação da produção das suas apologias políticas².

Pelo que nos é dado a entender pela cronologia dos acontecimentos, o marquês teve a clara percepção que, com o novo ambiente criado com a regência e a assunção do novo reinado, houve uma alteração profunda no ambiente político do despacho dado que foi afastado do rei, seu protetor, ainda por cima agastado com o avançar da idade e o cansaço da governação. Esta tomada de consciência e os perigos de um ajuste de contas por parte dos seus inimigos levou o marquês, avisado pela oportunidade, a pedir à rainha-mãe (17 de fevereiro de 1777), um mês antes da morte de D. José, para deixar o serviço régio³.

1 Os rumores da gravidade da doença do monarca eram já sentidos nas cortes europeia, em especial na Inglaterra. Em 10 de setembro de 1776 o embaixador em Londres, D. Luís Pinto de Sousa Coutinho, avisava o Marquês de Pombal de que o ministério inglês estava convencido do fim da vida de D. José e que, por isso, devia tomar as necessárias precauções.

2 Biblioteca Nacional de Portugal, *Apologias, Coleção Pombalina*, PBA. 695, microfilme 1635. *Catálogos de Todos os Papéis que se contém nas duas Partes em que se divide esta Coleção...* Todas as citações ao longo do texto são retiradas deste manuscrito.

3 Sobre as contradições do pombalismo, ver Maxwell, 1996. E Franco & Rita, 2004. Para uma

A este pedido juntou um outro, de certa forma desconfortável para ambas as rainhas, que foi oferecer-se para aconselhar e apoiar os substitutos que viessem a ser nomeados para os cargos que tinha exercido (as oito “Importantíssimas Inspeções”) com o argumento de que as reformas em curso eram complexas e a sua experiência de vinte e seis anos, ou seja, desde o início do reinado de D. José, seria fundamental e imprescindível “por mais superiores que todos eles possam ser aos meus limitados talentos, não poderei com tudo isso” contribuir para não

“acharem caminho, nem carreiro, principalmente quando se trata de umas fundações tao novas, que estão em pouco mais do que nos seus princípios: nem os mesmos substitutos hão-de nascer: nem podem deixar de sair dos que estão nascidos neste reino em competente idade: nem se devem ir buscar aos reinos estranhos”⁴.

Com esta putativa intromissão nas orientações para o novo reinado, o marquês queria, por um lado, vincar a altíssima qualidade do seu desempenho político e, por outro, influenciar os seus sucessores, pelo menos assumir perante eles uma autoridade que lhe permitisse acompanhar o processo de transição. Todavia, nenhuma destas intenções foi atendida e, ao contrário, seria, ele próprio, avaliado no seu desempenho de forma enviesada a ponto de ser acusado e sentenciado⁵. No dia 24 de fevereiro ocorreu a morte de

visão do reinado de D. José, Monteiro, 1998.

4 Bastante idoso, perto dos 80 anos, o marquês pedia, em jeito de solvência, para não “sepultarem consigo os importantes conhecimentos, que das largas experiências de quase 40 anos de Ministérios Públicos e de difícilíssima e gravíssimas Negociações e Resoluções que neles ocorram, me tinham resultado”, evitando, no seu entender, o perigo que “me haja de suceder sem que da minha inopinada falta se ache prevenido para continuar o serviço de muitos Lugares”. Referia-se, sobretudo, aos princípios, progressos e últimos estados das repartições de que foi encarregue com jurisdição privativa. De notar que a interferência política de Pombal no Reino começou no reinado de D. João V quando chegou a Lisboa, vindo da Inglaterra, para convalescença no mês de maio de 1743. Na altura, o cardeal da Mota estava a negociar com o embaixador Chavigni um tratado com o França, semelhante ao que foi feito com a Inglaterra, tendo por base a compensação dos tabacos do Brasil. Foi-lhe, então, pedido para dar o seu parecer sobre os merecimentos do tal tratado e, na sua resposta (23 de agosto de 1743), disse que o comércio do tabaco dos ingleses da América era feito em barcos ingleses para defender o monopólio das transações, evidenciando, desde logo, a sua adesão à doutrina mercantilista.

5 O primeiro sinal de desaprovação da sua influência teria lugar poucos dias depois (21 de

D. José e três dias depois foi a vez, novamente, de Pombal pedir a demissão, agora, à nova rainha D. Maria (27 de fevereiro). Na última audiência (1 de março) como ministro do Reino tornou a colocar nas “reais mãos da Rainha” os motivos urgentes para a sua demissão e a licença para se ausentar para o “Retiro de Pombal”. Na mesma altura, deixou à rainha os chamados compêndios um⁶, dois⁷ e três⁸ “para lhe dar uma ideia do governo do Erário Régio (mesa grande, contadoria) e economia para o reger desde o gabinete régio, dando conta dos milhões que ficaram nos cofres em dinheiro e dos outros milhões em diamantes brutos guardados no gabinete do monarca, para que a rainha não se afligisse com o cuidado de que se achava sem meios e o sobredito erário se achava exaurido⁹.”

No dia 4 de março, um dos secretários de Estado do governo pombalino que transitou para o governo de D. Maria, Martinho de Melo e Castro, faria a entrega, em mão, ao seu anterior chefe de governo, e a pedido expresso da rainha, do decreto de aceitação da demissão e a concessão da retirada

fevereiro) com o decreto para soltar o bispo de Coimbra e seus ministros, uma das medidas mais emblemáticas da doutrina regalista.

6 Súplica e compêndio entregue no dia 1 de março com referências ao governo financeiro do Duque de Sully, pretendendo-se comparar ao sofrimento deste no pedido de escusa dos cargos e na permissão da licença para se retirar para a quinta de Pombal.

7 Compêndio sobre a “Arimética da Economia” que D. José estabeleceu e era seguido no seu gabinete para um conhecimento permanente da situação financeira do Reino. O que nos é explicado pelo marquês pressupunha que, depois do despacho com o monarca, as folhas referentes aos balanços semanais eram arquivadas, segundo o modelo dos «rosários» (uma inovação burocrática do período pombalino), para poderem ser consultadas a qualquer momento.

8 Compêndio apresentado no dia 1 de março de 1777 com o resumo detalhado da situação financeira do Erário Régio de acordo com o balanço de dezembro de 1776 a que se somaram, ainda, os valores em diamantes brutos à guarda do gabinete régio.

9 Para se livrar da acusação de sonegar informação relevante e, também, dar garantias de uma “segura custódia”, o marquês entregou, entre os dias 1 e 6 de março, ao bispo de Penafiel, confessor da rainha, ao morgado de Oliveira, camarista de sua majestade, documentos secretos sobre a sentença da Suprema Junta da Inconfidência quanto ao atentado de setembro de 1758; diversos assentos do Conselho de Estado; incriminações sobre os jesuítas, o núncio e o embaixador da França; documentos sobre o bispo de Coimbra e os cônegos regantes; livros encadernados em moscóvia sobre negócios estrangeiros; os livros da Inquisição que o cardeal da Cunha lhe tinha entregue através do desembargador José de Seabra da Silva; processo da “inconfidência secretíssima”; relatos dos ministros que residiam nas Cortes estrangeiras; um caixote com medalhas, doação em dinheiro feita à Patriarcal para comprar padrões de juro reais com os pareceres dos ministros consultados e do protesto do Procurador da Coroa. E a carta, de 6 de março, que escreveu de Oeiras para o tenente-general Francisco Maclaine, encarregue do Governo das Armas da Corte e Província da Estremadura, a dar-lhe diversas informações e recomendações.

para a quinta de Pombal onde o marquês chegará no dia 15 de março vindo do palácio de Oeiras.

O conjunto de textos que foram preparados por Pombal, desde os finais de 1776 até ao processo de audição, está assente numa premissa-chave que é, justamente, a ideia de regeneração do reinado de D. José em comparação com a “ruinosa herança” joanina¹⁰. Esta postura tinha como propósito mostrar o período josefino e, obviamente, a governação pombalina, como um momento refundador da monarquia semelhante ao que foi vivido nos reinados de D. Manuel e D. João III, apresentados como exemplos de um amplo movimento reformista, tanto a nível da administração central como municipal, criando dispositivos de controlo social, instrumentos de disciplina e segurança que, acima de tudo, fortaleceram a economia e a fazenda régia. Estas escolhas de Pombal são, por isso, muito significativas por estarem ancoradas num arco temporal de dois séculos, justamente para realçar o alcance da regeneração josefina-pombalina e relembrar, novamente, a afirmação e o prestígio da Corte portuguesa no contexto europeu e global¹¹. Mas, também, é uma manifestação inusitada contra a presumível expectativa devida à dignidade e ao respeito para com o pai do monarca que serviu e que o protegeu, embora se perceba que esta crítica seja, especialmente, dirigida aos que serviram D. João V e ao sistema político assente no poder dos validos

10 A rainha deu seguimento ao pedido de demissão e da retirada do marquês para Pombal, fixando-lhe o ordenado como secretário de estado dos Negócios do Reino e, ainda, a mercê da comenda de S. Tiago de Lanhoso, do arcebispado de Braga e da Ordem de Cristo, que se acha vaga. Deu, também, ordens para que o decreto fosse lido e entregue em mão ao marquês de Pombal pelo secretário de Estado Martinho de Melo e Castro. No referido decreto diz-se que a rainha “não atendeu Sua Majestade a outra alguma cousa que não fosse a Veneração e Respeito que conserva e conservava sempre à saudável Memória de seu Augusto Pai, e Senhor: e à Clemencia e Benignidade que serão inseparáveis das Resoluções do seu Gabinete, em tudo aquilo que for compatível com a Retidão e a Justiça”. No texto de entrega do decreto, o secretário de estado expressa, igualmente, uma reserva importante quando diz que a rainha não pôde ser, ainda, informada do que contém as memórias que o marquês lhe mandou relativas aos “Empregos e Lugares” que lhe foram conferidos pelo seu pai, nem procedeu à avaliação do “preciso e individual Estado em que ficam todas e cada uma das repartições de que V. Exa teve a Administração em consequência dos ditos lugares e empregos”. Esta reserva caucionava alguma intimidação que viria a concretizar-se quando, já na sua quinta de Pombal, foi aberto o processo de audição do marquês no dia 3 de setembro 1779 que levou à condenação política no dia 16 de agosto de 1781, beneficiando, contudo, do perdão régio.

11 Ver sobre as principais reformas deste período, síntese em Subtil, 1999a: pp. 317-370. Para uma visão geral do período, ver Lourenço, 2001: pp. 17-89.

eclesiásticos¹². Como diz, a propósito, “E reparado as trevas e as ruínas em que achou sepultados os seus Reinos; mas que além disso tem feito aparecer outra vez em Portugal o Seculo feliz dos senhores reis D. Manuel e D. João III para o exceder com os progressos das suas Paternais, Magnânimas e infatigáveis Providencias”.

Sem dúvida uma associação entre uma indisfarçável crítica ao passado e um elogio desmesurado ao reinado josefino que terá recuperado a magnificência da monarquia para felicidade dos seus vassalos. Há, portanto, dois polos mobilizadores na narrativa das apologias e das orientações políticas do marquês que cobrem o presente e o futuro. O presente, para mostrar a fundação regeneradora do reinado de D. José no que respeita à economia, comércio, ensino, agricultura, sistema de contas certas e saldo excessivamente positivo. O futuro, para acautelar e manter o rumo das reformas continuando a trilhar os caminhos adequados e evitar andar às cegas, desde que oçam os seus conselhos e orientações.

Qualquer dos posicionamentos são manifestações de autoridade política e das qualidades administrativas que o marquês pretendeu acentuar para defender o seu património político. O que justifica, de certo modo, a grande preocupação para que todo o conhecimento, experiência e competência, que acumulou na fundação do novo sistema que designou por “aritmética política e economia do Estado”, fossem transmitidos e ensinados, independentemente da categoria dos sucessores porque se forem demasiado jovens não saberão pesar a dimensão do novo sistema e se forem demasiado idosos não conseguirão dar seguimento devido às idiossincrasias culturais e políticas. Por isso mesmo, para continuar a manter uma posição de protagonista, Pombal ofereceu-se para transmitir informações, conselhos e orientações aos seus sucessores, pedindo que fossem nomeados o mais rápido possível.

Em conclusão, esta postura de Pombal enaltecia, de facto, o seu o exercício ministerial, a sabedoria da proteção régia ao caucionar as suas po-

12 Sobre o final do século XVII e, especialmente, o reinado de D. João V, ver Subtil, 2021: pp. 193-221. Para uma visão global da monarquia tradicional, ver Hespanha, 2019a, 1994.

líticas, a modernidade das reformas e o cuidado a ter no futuro para que não viesse a ser adulterado o rumo das mudanças e o trabalho em curso para o desenvolvimento económico, político, social e financeiro.

Com este texto, é nosso objetivo descrever, em linhas gerais, os testemunhos apologéticos e outros comentários de Pombal, o que pretendia atingir com os seus objetivos e enquadrar, política e institucionalmente, as referências que são feitas, abordando, quanto possível, criticamente as opiniões, mas também as omissões que, não sendo declaradas como tais, presumem outra intencionalidade ou justificação.

A justificação e o sentido das apologias

O fundamento principal do marquês para justificar as doze apologias e outras orientações que deixa como complementares teve a ver, fundamentalmente, com a organização da sua defesa contra as calúnias que “a ingratidão e a inveja espalharam contra mim no Grande Povo de Lisboa depois da minha ausência”. Não podemos, portanto, interpretar estes textos como um testamento político, muito embora os testemunhos acabem por nos arrastar para essa intenção devido, em especial, à forma como são justificados no plano da governação e da dogmática política. A sua ausência da Corte e o afastamento do gabinete régio por causa de ter deixado de frequentar as audiências com D. José a partir de finais do ano de 1776, explicam a extensão e o detalhe dos textos, muitas das vezes copiados e corrigidos de seguida, necessitando de tempo para a redação, para a recolha de documentos e de informações. A regência de D. Mariana Vitória e o início do reinado de D. Maria se, por um lado, esvaneceram a relevância do marquês na Barraca Real, por outro lado sinalizaram o princípio de uma onda de contestação ao marquês perceptível tanto nas ruas como nas esferas do poder onde se alinhavam novas influências políticas.

De acordo com a versão do marquês, as calúnias podiam ser agrupadas num leque variado de questões.

Um primeiro tema, ligado às acusações que recaíram sobre a continuada grandeza da sua Casa, foram ligadas a práticas de corrupção e abuso de poder¹³, prejudicando a fazenda real e instrumentalizando o exercício dos cargos governativos. Neste âmbito foram, ainda, sacadas responsabilidades ao marquês pelos milhões de cruzados mandados para o Banco da Holanda, como, ainda, o negócio ruinoso da arrematação do último contrato de tabaco por menos de 250 mil cruzados.

Num segundo leque de questões, referentes à crítica ao secretismo da administração, foram apontados alguns exemplos como o da feitura por “motivos ocultos” da lei de 10 de agosto de 1753 que retirou dos judeus o comércio dos diamantes, a lei de 10 de setembro de 1765 que «nacionalizou» o comércio com o Brasil e as leis de 25 de junho de 1766 e de 9 de setembro de 1769 que atacaram as fraudes testamentárias. E as emblemáticas leis de 5 de outubro de 1768, que aboliu o puritanismo da nobreza, e de 25 de maio de 1773 que acabou com a distinção entre cristãos velhos e cristãos-novos.

Em terceiro lugar, a publicidade de uma versão quase ateia do Pombal, sem sentimentos de fé e desprezando os religiosos dedicados ao serviço de Deus. Esta acusação era grave e infamante “mal inventada calúnia, sem terem refletido, em que de nenhuma sorte a poderiam fazer aplicável aos meus procedimentos”. A resposta foi, por isso, detalhada com a apresentação de vários factos que provavam, exatamente, o contrário¹⁴.

13 Nomeadamente o aproveitamento com as obras públicas e particulares da cidade de Lisboa no seguimento da reconstrução, às maquinações sobre o uso do chafariz da Nova Praça da Pampulha para servir as propriedades do marquês nas casas das Janelas Verdes e da Rua Formosa. Na primeira apologia é anotada a representação que, no dia 2 de abril, o marquês mandou entregar à rainha pelo filho sobre a calúnia de que me “tinha enriquecido com prevaricações na Administração da Fazenda Real”.

14 A propósito, o marquês chamava a atenção para os registos nos livros das providências sobre o terramoto de 1755 quanto às urgentes medidas tomadas para o restabelecimento dos ofícios na Santa Igreja Patriarcal, no recolhimento das religiosas abandonadas pelos preladados, apoios em dinheiro aos mosteiros, na proteção à Nossa Senhora das Mercês de que era irmão do Santíssimo Sacramento e padroeiro, a conservação de ministro da Ordem Terceira de Nossa Senhora de Jesus, na frequência em sua casa de muitos irmãos, do culto divino na sua residência na quinta de Oeiras onde estava a construir uma capela, das obras na capela do palácio, na organização das festas religiosas da igreja, na recuperação das ermidas da quinta

Como quarto tema, as intrigas e maquinações. Ou sobre as anomalias verificadas nos desposórios da princesa do Brasil que foram apontadas como criadas de propósito com a finalidade de mostrar o seu mal-estar político com a sucessão feminina da Coroa. Ou sobre a pretensa desavença do marquês com o cardeal da Cunha depois de lhe ter confidenciado que o rei estava “rodeado de ingratos, que os criados de primeira grandeza eram indignos”, o que teria obrigado o cardeal a afirmar a fidelidade à princesa-rainha contra o pretenso partido do marquês, separando, irremediavelmente, estes dois amigos e políticos de longa data.

Outra acusação dizia respeito à fundação e progressos da Companhia Geral da Agricultura das Vinhas do Alto Douro, sobretudo os pretextos do enviado Duarte Hay, do embaixador Conde de Ninnoull, do plenipotenciário Guilherme Henrique Lyttoton e do enviado Roberto Walpole para arruinaram por meios “diretos, e indiretos a mesma Companhia”. O governo pombalino não teve condescendência com os ingleses, os senhorios e colonos das Vinhas do Alto Douro, nem com as referidas juntas para “a conservação de um estabelecimento que tem produzido em utilidade publica do Reino um tao grande numero de Milhões de Cruzados”. E, claro, indignações contra a prisão de presos políticos («presos de Estado») como a do célebre bispo de Coimbra e os do forte da Junqueira por atentado a D. José, e as manipulações fazerem declarações sobre a fidelidade de D. José.

Finalmente, a infâmia de que a praça de Almeida e de Santa Catarina se teriam entregue aos castelhanos por ordem expressa do marquês o que contraria, sem dúvidas, as ordens que Pombal mandou para a sua defesa¹⁵.

da Granja, Algueirão e das Mercês, para as missas abertas ao público e o capelão pago à sua conta e, por fim, realça a obediência ao Cardeal Patriarca e aos párocos das suas freguesias. Estas várias alegações do marquês pretendiam, portanto, acentuar não só a sua fé e religiosidade como a proteção aos cultos e aos prelados.

15 Sumário das apologias feito pelo próprio marquês: 1) abusos dos dinheiros; 2) ocultos motivos para “concentrar no intimo recato do Gabinete os verdadeiros e ocultos motivos”; 3) calúnia da Irreligião; 4) aversão ao Estado Monástico e aos religiosos nele dedicados a Deus; 5) Demora nos “felicíssimos Desponsórios da Sereníssima Senhora Princesa do Brasil com o Sereníssimo Senhor D. Pedro”; 6) milhões para o Banco da Holanda; 7) Cardeal da Cunha; 8) Arrematação do último contrato de Tabaco por menos 250 mil cruzados; 9) Obras Públicas; 10) Fundação e Progressos da Companhia Geral da Agricultura das Vinhas do Alto Douro; 11) Reclusão do Bispo de Coimbra (assento do Conselho de Estado de 11 de dezembro de 1768, consultas da Real Mesa Censória e do Desembargo do Paço, nomeação de D. Francisco de Le-

Ao lado do texto das apologias, o marquês aproveitou, também, para nos deixar a lembrança dos princípios políticos que manteve na orientação do seu governo e a que chamou de “Economia de Estado e Aritmética Política estabeleceram para que por elas se possa formar uma completa Ideia do Estado da Civilidade, da Polícia, da Opulência, e das forças de qualquer Nação Culta”¹⁶.

São nove os princípios do seu pensamento político que podem ser sintetizados no carácter comum das letras (formação de escriturários e oficiais) ; estado das artes fabris (formação de ofícios mecânicos); estado das artes liberais (aritmética dos guarda-livros); estado das belas artes (filosofia e belas artes); estado das ciências maiores (universidade); estádio do comércio interior; do comércio externo; estado da sociabilidade entre as diferentes ordens e classes; estado da opulência dos vassalos; e a dedicação a Deus. Por outras palavras, a aposta na criação de uma rede de ensino de primeiras letras, no crescimento e modernização do ensino superior, no ensino profissional, sobretudo, o da formação de contabilistas e auditores de contas, apoio às artes e à cultura, desenvolvimento da indústria, aumento da balança comercial através do crescimento do comércio interno e das exportações e bem-estar social assente na interação entre os cidadãos e na segurança¹⁷.

Uma combinação económica e política entre o mercantilismo e o Estado *de Polícia*, tendo por ambiente as Luzes, a que

“estimação nacional está inteiramente restabelecida. Que o crédito publico se acha consolidado. Que o conceito comum das forças políticas de que de-

mos de Faria e avisos para soltar o Bispo e seus ministros); 12) Instrumentalização dos presos políticos “Que em tantos anos de prisão não lhes tinham feito perguntas: e que se algumas lhe fizeram fora para os inquirirem claramente a respeito da Sereníssima Senhora Rainha Mãe e indiretamente a respeito do Sereníssimo Infante d. Pedro” (...) “Ambas tendentes ao mesmo fim de calunia sem acordo nem tino”; 13) “Imposturas de que Eu estou Escrevendo a vida do Senhor Rei Dom José, e continuadas e extensas cartas à Secretaria de Estado para impugnar que se perdoem e aliviem os presos de Estado”; 14) rendição das praças de Almeida e ilha de Santa catarina; 15) Aproveitamento dos dois chafarizes para as propriedades da Rua das Janelas Verdes e da Rua Formosa.

16 Redigidas na altura da inauguração da estátua de D. José “Observações Secretíssimas do Marquês de Pombal sobre a colocação da estátua equestre”.

17 Sobre o ambiente cultural da época, ver Araújo, 2003.

pende a conservação dos Militares de El-Rei meu Senhor confirmara agora muito mais os aliados, e vendo o bom estado das Tropas e da Marinha que não faltam os meios para o dito senhor as mantear e aumentar quando for necessário”¹⁸.

Embora nos diga que estes resultados se devem ao mando do monarca porque

“não foi a minha vaidade que nunca tive a que me deu o motivo para escrever estas observações; porque nas prosperidades do Reino, que elas manifestam, e no Gloriosíssimo Governo a que elas se devem, reconheço que não tive algum merecimento; mas sim e tão somente a incomparável fortuna de sua Majestade haver confiado da minha fidelidade, zelo, e amor ao seu Real serviço a execução das suas iluminadas, e providentes Resoluções, e ordens”.

O constante enunciado de medidas que tomou, o mérito de as escalar segundo o grau de importância e o encaixe nas inspeções de que, amiudamente, nos lembra de que foi encarregue, contrariam este modéstia por fazerem valer a importância da sua ação, do seu conhecimento, experiência e governo de que, aliás, não se cansa de repetir para não ser desbaratado no futuro reinado.

Um secretário de Estado com oito inspeções

A irrupção das intendências e inspeções como modelos unipessoais de intervenção administrativa foi uma das marcas do Estado de Polícia da época josefina-pombalina e vamos encontrar essa valorização política na escolha que o marquês faz, no discurso das apologias, para sinalizar os seus principais desempenhos administrativos e, deste modo, sobressair a dinâmica reformista iluminista, ou seja, como inspetor, com jurisdição privativa, no

¹⁸ Sobre o tema do Estado de Polícia, ver Subtil, 2013: pp. 275-332; e Hespanha & Subtil, 2014: pp. 127-166.

Erário Régio, Arsenal do Exército, Arsenal da Marinha, Comércio, Manufaturas, Obras Públicas, Minas do Serro de Frio e Universidade de Coimbra. Um conjunto de oito inspeções que está, frequentemente, a invocar, esquecendo, em certa medida o próprio lugar de secretário de estado dos Negócios do Reino que lhe emprestava centralidade na governação¹⁹. De realçar, contudo, em todas estas inspeções, a natureza regulatória das mesmas na medida em que estavam sujeitas a um regimento, portanto, a um sistema jurídico-administrativo que orientou a *governance* das mesmas, contra a ideia de que a sua intervenção política se deveu ao privilégio de ter sido um «valido» do rei, prosseguindo, no essencial, a continuidade dos valimentos anteriores desde meados do século XVII²⁰.

Mas vejamos, mais de perto, estas inspeções invocadas, de forma dispersa, no discurso apologético. A primeira de todas foi, indiscutivelmente, o Erário Régio que, desde o início da década de sessenta (1761), constituiu a base do crédito público, da reputação da Coroa, do Reino e domínios ultramarinos. O organismo foi criado para se tornar num instrumento financeiro de viabilização das contas, contenção dos gastos, previsibilidade da arrecadação das receitas, monitorização e auditoria das despesas de acordo com os modelos contabilísticos de partidas dobradas que obrigaram à formação profissional de técnicos especializados na recém criada Aula do Comércio. Esta reforma foi estruturante porque a herança no controlo das contas era muito pesada e quase inexistente por não permitir a centralidade e a centralização das receitas e despesas devido às estruturas administrativas e aos recursos avocados para esse efeito²¹. Desde o século XVI que o Conselho da Fazenda acumulava o poder legislativo, executivo e judicial das finanças régias e, como conselho régio, funcionava como tribunal, submetendo consultas ao monarca sobre matérias que não cabiam no seu regimento²².

19 Para uma comparação entre o Estado *de Polícia* e o Estado Liberal ver Subtil, 2020a: pp. 15-40.

20 Para uma crítica do valimento de Pombal, ver Subtil, 2011a: pp. 53-69. Sobre a natureza política do valimento ver, por todos, Tomás y Valiente, 1990.

21 O Arquivo Histórico do Tribunal de Contas, no fundo reservado ao Erário Régio, constitui uma fonte privilegiada para a confirmação desta evidência. Ver, sobre o potencial documental deste núcleo arquivístico, Franco, Sousa & Paixão, 1995.

22 Ver, sobre o Conselho da Fazenda, síntese em Subtil, 1998: pp. 141-170; e, sobre o conjunto

Esta singularidade, do mais importante órgão da administração da fazenda régia até à criação do Erário Régio, nunca permitiu um conhecimento sobre os tombos de prédios urbanos, rústicos, mercês, tenças e demais contribuições, muito embora as tentativas de proceder a levantamentos e confirmações de rendimentos tenham levado à constituição de juntas especiais que nunca concluíram os trabalhos.

Os próprios contratos de aforamento ou subempresamento não garantiam a tributação das rendas na medida em que eram realizados, na grande maioria dos casos, com escrituras sobrepostas ou encobertas que não permitiam registos prediais seguros. Por outro lado, a impossibilidade de fixar rendimentos do trabalho, nomeadamente dos ofícios régios, municipais e dos donatários, civis e eclesiásticos, tornava inviável a aplicação de impostos diretos que fossem previsíveis e seguros. O carácter patrimonial dos ofícios tornava-os independentes da Coroa e passíveis de carga fiscal em momentos únicos, como o registo das cartas, o encarte, a transmissibilidade, o arrendamento em serventúrios e a alienação. Por conseguinte, a missão do Erário Régio antecedeu, nalgumas dezenas de anos, o que foi um dos instrumentos mais poderosos da construção do Estado Liberal, isto é, a prática dos orçamentos e a fiscalização pelo seu cumprimento²³.

Compreende-se porque tenha sido esta evocação reformista uma das mais citadas pelo marquês. O relevo que deu a esta inspeção foi de tal forma que lhe dedicou diversas passagens nas apologias, nas “observações secretíssimas” e nos “compêndios” para vincar, justamente, a importância das contas certas alcançadas pelo Erário Régio concebido, desde o início, para “unir todos os cabedais num só cofre. Pagar todas as dividas e os pagamentos”, recorrendo ao uso do “Estilo Mercantil” e ao arquivo de documentos probatórios²⁴.

da administração régia, ver Hespanha, 1994. Sobre a área financeira ver, Hespanha, 1997: pp. 181-213.

23 Sobre o alcance político dos orçamentos, ver, de Subtil, 2022: pp. 451-478.

24 É o próprio Pombal que nos diz, no seguimento do respetivo regimento, que a administração do Erário Régio (Lei de 22 de dezembro de 1761) assentava em cinco repartições: uma Mesa Grande composta pelo Inspetor, Tesoureiro-Mor, Escrivão; uma Contadoria Geral da

Contrariando a lógica do valimento, o marquês faz notar que para a reunião da mesa grande do Erário Régio, embora não fosse obrigatório pelo regimento, convocava, como assistentes às conferências, os secretários de Estado, Martinho de Melo de Castro e Ayres de Sá e Melo, o Procurador da Coroa, o Procurador da Fazenda Real, envolvendo, portanto, na fiscalização e nas decisões os ministros e magistrados mais importantes da administração central da Coroa. E que, por razões de escrúpulo e transparência, não convocava o irmão, Francisco Xavier Mendonça Furtado que era, também, secretário de Estado da Marinha e dos Negócios Ultramarinos, mostrando a preocupação por dar uma imagem de seriedade, sem favoritismos ou conluios.

Esta transparência e compromisso com as «contas certas» era, inclusive, alargado ao próprio gabinete do monarca, como está descrito no relato “Da Economia que o Senhor Rei D. José estabeleceu no interior do seu gabinete para dele estar conhecendo sempre o Estado do Seu Real Erário”. Nas audiências semanais, o marquês apresentava ao monarca um balancete na “forma mercantil”, em que do lado esquerdo eram discriminadas as receitas e no lado direito as despesas. Estas folhas de balanço semanal eram, depois, arquivadas em maço para ficarem em depósito no gabinete do rei. E, no final de cada semestre, era feito outro balancete, mais geral, para apresentar a evolução das contas. Sem dúvida que o marquês quis ressaltar as suas competências mercantilistas e cameralísticas porque não só enfatizou esta reforma e o papel que desempenhou como inspetor do Erário Régio como nos quis deixar, sem margens para dúvidas, um resumo detalhado do *supervit* que deixou no Erário Régio até finais de dezembro do ano de 1776. É a primeira vez, na história da monarquia, que nos deparamos com este estilo de contas e que um secretário de Estado se encarrega, com regularidade, de as apresentar nas audiências com o monarca²⁵.

Corte e Província da Estremadura; outra Contadoria Geral das Províncias do Reino, Ilhas dos Açores e Madeira; a Contadoria Geral da África Ocidental, do Maranhão e das comarcas do território da Relação da Baía; e a Contadoria Geral do Território da Relação do Rio de Janeiro, África Oriental e Ásia Portuguesa. A lógica da contabilidade passou a ser inovadora com o tesoureiro a fazer, diariamente, uma folha de caixa todos os dias, para apurar o saldo das contas e conferir o dinheiro em caixa. Os restantes contadores controlavam os almoxarifados, tesoureiros e juntas da fazenda do ultramar.

25 Ver, a propósito, e sobretudo, Schiera, 1968.

A segunda das inspeções teve com a tutela sobre o Arsenal do Exército que, desde o ano de 1762, permitiu o pagamento das tropas, o equipamento e fardamento. A atenção sobre a economia do exército foi uma das exigências do Conde de Lippe para organizar a defesa do Reino em face das ameaças exteriores (guerra de 1761 em diante) por causa, justamente, do estado calamitoso em que se encontrava a tropa desde o reinado precedente. Esta imposição tinha a ver com a criação da própria disciplina do exército, com o abastecimento das munições de boca, forragens, fardamento, arsenal e armazéns

A terceira inspeção, sobre o Arsenal da Marinha, teve por objetivo reconstruir as provisões dos armazéns que estavam vazias e empenhadas em quatro milhões. Recuperar as contas certas, aumentar a construção de naus e fragatas de guerra, prover os armazéns das provisões necessárias para o trabalho na Ribeira das Naus era tarefa essencial para a defesa do Reino, o fomento do comércio externo e aprimorar a ligação ao ultramar, com particular interesse ao Brasil.

A quarta inspeção, sobre o comércio em geral e com o Brasil, em particular, decorreu da sua forte adesão às ideias mercantilistas e, por isso, o marquês chamou a atenção para a responsabilidade pela inspeção de várias instituições como as companhias monopolistas, a Junta do Comércio, a Casa dos Vinte e Quatro, as câmaras municipais, as alfândegas e o Terreiro do Trigo.

A quinta inspeção incidiu sobre as manufaturas e o progresso das artes mecânicas quase inexistentes. O desenvolvimento da indústria era fulcral para o equilíbrio das contas públicas o que justifica a sua atenção sobre as manufaturas e o progresso das artes mecânicas com efeitos na agricultura e na qualificação profissional.

A sexta inspeção que o marquês quis notar no seu testemunho foi o das obras públicas da cidade de Lisboa onde realça a sua capacidade de liderança na reconstrução de Lisboa destruída pelo terramoto de 1755, não só no plano arquitetónico como nas condições para a sua execução em que

ressaltam os complicados problemas das expropriações, a venda forçada das propriedades, a articulação com várias autoridades e a garantia dos apoios logísticos e administrativos²⁶.

A reconstrução só podia, em linhas gerais, obedecer a dois géneros de projetos. Um, tipicamente conservador, teria por objetivo reproduzir a situação anterior ao terramoto, mantendo as delimitações dos prédios e dos espaços renovando, apenas, estruturas e fachadas. Não traria grandes conflitos sociais e políticos, mas estava condenado ao insucesso pelo estado calamitoso das ruínas. Outro, renovador para a cidade, devia assentar na ideia de um ordenamento urbano dominado pelo interesse estratégico dos desenhos das ruas, praças e alinhamentos. Esta via implicava que os proprietários dos terrenos e bens se sujeitariam à arbitrariedade política da reconstrução, abdicando dos interesses particulares a favor do interesse geral.

Fosse qual fosse a via a seguir, o certo é que o inventário dos bens existentes antes do terramoto tinha que ser feito. Mas este trabalho estava dificultado por variadíssimas razões, entre as quais, se destaca a quantidade de mortos na tragédia, a destruição pelo fogo dos cartórios dos tribunais e as dificuldades com que exerciam as suas atividades. Muitos funcionários tinham falecidos e outros fugido para zonas incertas da cidade ou mesmo para a província.

Por outro lado, o financiamento das obras era outro problema na medida em que nem a administração da fazenda régia estava com capacidade para o fazer nem as suas estruturas funcionais o permitiam. Esta situação proporcionou aos homens de cabedal a oportunidade para uma intervenção direta, tanto no financiamento como na aquisição de solos e propriedades. Todavia, o investimento só se poderia concretizar se a legislação fosse alterada no sentido de permitir a mobilidade da propriedade e sujeitar a futura construção aos princípios definidos nos planos diretores.

A indispensabilidade destes requisitos pressupunha, obviamente, uma intervenção política decidida no domínio dos direitos sobre a proprie-

26 Sobre a reconstrução de Lisboa, ver Torres, 2010.

dade para facilitar transferências, avaliações, adjudicações e expropriações, um projeto que foi assumido, por inteiro, pelo tribunal do Desembargo do Paço depois da mesa grande se compor com desembargadores afetos à linha reformista e pombalina. Quer isto dizer que a inspeção do marquês no plano das obras públicas foi secundada por um tribunal régio cuja intervenção foi decisiva para a concretização dos planos de reconstrução de Lisboa.

A sétima inspeção teve a ver, sobretudo, com a exploração das minas do Serro do Frio, no Brasil, para a extração de diamantes, uma vez que estavam praticamente extintas. Trata-se da evocação de uma inspeção para a qual não interveio diretamente, mas cujos resultados importava realçar no quadro de uma política monetarista própria do mercantilismo.

E, finalmente, a inspeção sobre a Universidade de Coimbra, obrigando a separação do “sacerdócio do império” e que, no entender do marquês, constituía o “baluarte” da defesa da “ignorância do passado”, confundindo o sacerdócio com o Império, os privilégios e isenções do clero com o respeito devido aos monarcas e os interesses da Cúria Romana com a autoridade regia. O empenho que o marquês demonstrou na reforma da Universidade de Coimbra cobria, portanto, dois objetivos: o reforço do regalismo e o incremento da ciência como pilares políticos e científicos do desenvolvimento social.

O que demais revelador evidencia esta atenção do marquês sobre as “suas inspeções” é a natureza plural das mesmas e o facto político do lugar de secretário de Estado do Reino não lhe dar o poder abrangente para intervir nas mesmas áreas e, por isso, ter sido nomeado especificamente para a direção destas inspeções. Exprime, portanto, no nosso entender, uma limitação do exercício do poder governamental como muito bem ficou ilustrado com a intervenção do tribunal do Desembargo do Paço e da Casa da Suplicação, o Intendente Geral da Polícia, a Real Mesa Censória, a Mesa da Consciência e Ordens, a Junta de Providência Literária, a Diretoria Geral dos Estudos e a Real Mesa Censória.

A reputação como defesa contra as acusações

Para além da valorização do desempenho dos cargos que exerceu, como acabamos de analisar, e a importância dos mesmos para a dinâmica reformista, o marquês refutou as acusações com outros factos e explicações, interpretando-as como fantasias de quem tinha por objetivo apenas denegrir a sua governação, bloquear o desenvolvimento económico e social e regredir à herança do reinado de D. João V. Por exemplo, um dos argumentos para se defender do “secretismo” do seu gabinete foi o da estratégia da inclusão política para combater os abusos e as ofensivas contra o regalismo. Por isso defendeu o acerto institucional das grandes decisões sem, contudo, as publicar na praça pública para evitar o tumulto e a desordem.

É assim que justifica que tenha ocultado os motivos e as justificações sobre as medidas políticas e sociais mais polémicas que tomou como, por exemplo, a criação do Juízo da Inconfidência, as medidas contra os “presos de Estado” em consequência do atentado a D. José, a cessação dos privilégios do sacerdócio contra o Imperio, a condenação e expulsão da “sedição maquinada pelos jesuítas”²⁷, a prisão do bispo da Coimbra e seus seguidores, as leis dos testamentos (25 de junho de 1766 e 9 de setembro de 1769), a indistinação entre cristãos velhos e novos (25 de maio de 1773), a abolição do puritanismo na nobreza (5 de outubro de 1768), a exclusão dos hebreus do comércio de diamantes (10 de agosto de 1753), o afastamento dos estrangeiros do comércio com o Brasil (10 de setembro de 1765).

Apesar desta reserva política que protegeu a reputação do monarca e o seu governo, contrárias aos argumentos dos críticos, estas medidas tiveram, no dizer de Pombal, um envolvimento institucional discreto do tribunal do Desembargo do Paço, do Conselho de Estado e o *Fiat Justitia* dos Procuradores da Coroa e da Fazenda e foram cobertas pela decisão do monarca, não no estilo tradicional das consultas, mas como presidente do Conselho de Estado. O Conselho de Estado foi, aliás, reativado para uma melhor coorde-

²⁷ Para uma contextualização do papel dos jesuítas, ver de Franco, 2006.

nação do compromisso ministerial das reformas mais emblemáticas e passou a ser constituído pelos secretários de Estado, o que significa que a reunião do Conselho de Estado, presidida pelo monarca, era uma verdadeira reunião do governo²⁸.

O que isto quer dizer é que não houve discricionariedade pessoal do marquês nas decisões mais importantes como insinuaram os seus opositores e detratores e, na verdade, o que sabemos deste envolvimento institucional, corrobora a sua versão, embora com uma *nuance* política importante que foi a escolha de responsáveis alinhados com o regalismo, quer através de substituições ou de novas nomeações que se traduziram numa mudança radical na composição da mesa do tribunal do Desembargo do Paço, Casa da Suplicação, Mesa da Consciência e Ordens, em todas as intendências e na escolha de novos procuradores da coroa e da fazenda. Por isso, a composição do Conselho de Estado acompanhou, também, esta fidelidade política²⁹.

A reputação como argumento moral e mais-valia política é sustentada pela dominância da área económica no discurso apologético, como atrás já foi dito. São as frequentes chamadas de atenção para o comércio, o incremento da agricultura com destaque para a produção do azeite, fruta e vinho do Douro, a produção do sal e a defesa das salinas, a importância das manufaturas, sobretudo, têxteis, a extração do ouro e diamantes, ou seja, todo um conjunto de ingredientes típicos de uma política mercantilista que faz a fama e o proveito do seu governo.

O *ethos* da sua personalidade como senhor de uma Casa Grande é outro argumento para a defesa da sua honra e dignidade contra as calúnias

28 Veja-se, por exemplo, o caso da reunião do Conselho de Estado, presidido pelo monarca, de 11 de dezembro de 1768, que apreciou as consultas do Desembargo do Paço (9 de dezembro) e da Real Mesa Censória (1 de dezembro) sobre a pastoral do bispo de Coimbra D. Miguel de Anunciação (8 de novembro) a proibir livros através da publicação de um índice. A constituição da junta que no dia 9 de agosto de 1769 tomou o assento relativo ao puritanismo, depois tornado lei, escrito por José de Seabra da Silva, da mesa do Desembargo Paço, cardeal Regedor, chanceler da Casa da Suplicação, procurador e juizes da coroa, “tiveram que ficar no mais profundo silencio do gabinete sepultados”. Ou “dos estragos que tinha amontoado nestes reinos a esquisita e inaudita distinção de cristãos velhos e cristãos-novos” e consultas que subiram do Desembargo do Paço, em 16 de fevereiro de 1773, da consulta do conselho geral de Santo Ofício, da mesa da Consciência e Ordens, e o assento do Conselho de Estado na presença do rei (24 de maio).

29 Ver Subtil, 2007.

de corrupção e desvio de recursos da fazenda real, por isso mesmo se concentra na apresentação detalhada de contas, receitas e despesas, e no esforço de valorização do seu morgado³⁰. As vendas do vinho de Oeiras para a Companhia Geral das Vinhas do Alto Douro, por exemplo, são explicadas como benefícios para esta devido à fraca coloração do vinho do Porto que ganhava com a cor emprestada pelo vinho de Carcavelos.

A referência ao cardeal da Cunha e a defesa de “partidos” dentro da monarquia foi desmontada com a evidência da amizade entre eles e a cumplicidade que sempre mantiveram nas grandes questões de Estado. E o episódio da libertação dos “presos de Estado”, a que o marquês se teria oposto e advertido o monarca de que não o podia ter feito, acabaria, também, por ser desmentido com a prova das ordens dadas pelo marquês ao Juiz da Inconfidência para a sua libertação.

No geral, os argumentos que utilizou para a defesa pessoal, decorreram, portanto, da moral, da política e da economia doméstica e abordou a calúnia, a mentira e a propaganda como forma de denegrir o seu trabalho, chamando, por isso a atenção, de que a inusitada campanha contra ele, como nunca se tinha visto na monarquia, representava, afinal, a reação das ordens e corporações contra o fim dos seus privilégios. O argumento teórico e doutrinário como instrumentos estratégicos da sua governança serviram para adensar as suas qualidades de político reputado e fiel servidor do monarca, por isso, em vários momentos, lembra as suas convicções regalistas, a separação entre o estado e a igreja e o apego às reformas do ensino menor e maior³¹.

30 A respeito das cinco propriedades que o marquês e os irmãos ergueram na cidade de Lisboa houve a preocupação de demonstrar os rendimentos, os pagamentos efetuados, os empréstimos contraídos com base no “Estudo da Aritmética Política e da Economia doméstica” para adiantar o património da “minha Família, em cuja conservação, sendo os bens de vínculos, se interessavam ao mesmo tempo a minha honra, e a minha Consciência”. Sobre os rendimentos dos irmãos (o Cardeal Paulo de Mendonça e o Secretário de Estado Francisco Xavier Mendonça) enfatiza o facto de sempre viverem da mesma cozinha, dos aposentos do palácio de Oeiras e das mesmas cavalariaças, gastando só o necessário para o vestir, a misericórdia e a bem-feitoria dos pobres e desamparados. Os seus rendimentos são, por isso, apresentados nas contas da família e incorporados no vínculo por ambos não terem filhos.

31 Ver sobre os poderes da Igreja, ver Paiva, 2000: pp. 135-171.

Conclusão

Numa advertência ao discurso das apologias, o marquês diz-nos que “os motivos, com que me pareceu justo, necessário escrever as Apologias foram menos políticas e mais morais e económicas” e, por isso, lembrei-me neste retiro de Pombal, que “tenho conhecimentos claros, específicos, que eu tenho dos factos, e documentos” sobre as calúnias “contra Mim gratuita, e ingratamente espalhada em todo o povo de Lisboa”, por isso, as escrevi para repor a verdade e dar orientações para o futuro³².

De acordo com o que acabou de ser dito, podemos concluir que os argumentos em sua defesa e do seu governo foram construídos em torno de quatro pilares: o da evidencia reformista e desenvolvimentista do reinado de D. José que, para o efeito, compara com a situação de caos e ruína herdada da primeira metade do século XVIII (D. João V); o da reputação como ministro ao serviço do monarca; a dogmática mercantilista e regalista demonstrada no desempenho dos vários cargos para que foi nomeado.

Esta última fundamentação foi, porém, estruturante em todo o discurso apologético porque pretendeu demonstrar a necessidade de uma política de centralidade, sem discricionariedade, sobretudo porque as inspeções importantíssimas que exerceu foram do âmbito da jurisdição privativa e em acumulação de funções, reportando sempre diretamente ao despacho régio (é o caso de secretário de estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra (1750), secretário de estado dos Negócios do Reino (1755), inspetor geral do Erário Régio (1761), inspetor geral das Obras Publicas de Lisboa, (1761), inspetor da indústria, Real Fabrica das Sedas e Obras de Águas Livres, (1757), inspetor do Arsenal do Exército, Arsenal da Marinha (1761), Universidade de Coimbra (1770) e inspetor geral com supervisão sobre as minas, metais preciosos, o comércio das companhias monopolistas e a regulação da Junta do Comércio.

³² O marquês relata a carta que escreveu ao filho ao dizer que soube das “vozes que soam nestes Reinos (carta de 15 de julho de 1777).

A doutrina política e económica que seguiu e recomenda aos seus sucessores e, em primeiro lugar, à própria rainha, está resumida nas “Observações Secretíssimas” de que tivemos ocasião de analisar e que corroboram a exibição dos seus desempenhos para reforçar a sua reputação e sustentar os argumentos apresentados. Mas tudo quanto foi dito nas apologias sobre os cargos exercidos, as contas certas, a limpeza de mãos, a incorrupção no uso da fazenda régia, o engrandecimento da sua Casa, o saber e as boas práticas governamentais não cobrem o vasto leque de reformas do seu ministério.

As omissões não aludidas não são esquecimentos, devem ser justificadas por duas ordens de razão: ou não eram oportunas nem adequadas para a defesa da sua honra e capacidade política; ou não foram referidas porque não foram da sua estrita lavra, embora as aprovasse. O facto dessas iniciativas não terem tido o seu envolvimento como governante e pertencerem a outros atores bem colocados na estrutura jurídica e administrativa, tornaram-se, dessa forma, insuscetíveis de proporcionarem qualquer acusação de abuso de poder.

Mas passemos em revista, mesmo que sumariamente, as mais importantes reformas que não foram invocadas nas suas apologias e comentários. Em primeiro lugar, a reforma do Direito, nomeadamente a Lei da Boa Razão e o papel da Mesa Grande da Casa da Suplicação. Foi, no quadro «constitucional» do Antigo Regime, a reforma mais emblemática que seria, posteriormente, acompanhada com o anúncio da promulgação de códigos específicos, O objetivo era substituir as *Ordenações Filipinas* e as Leis Extravagantes por não servirem o conhecimento aturado dos vassallos, nem serem de aplicação clara, obrigando a gastos e chicanas nos com advogados, ou seja, esta reforma prometia, de certa forma, a defesa de direitos e garantias individuais contra o abuso do poder judicial³³. Outra das reformas com enormes consequências no quadro político e jurídico foi a da propriedade, nomeadamente as leis de desamortização referentes aos vínculos, às consolidações e aos emparcelamentos que o tribunal do Desembargo do Paço levou a cabo e o

33 Ver Subtil, 2021c: pp. 25-50.

governo pombalino executou com empenho e determinação, provocando, evidentemente, enormes conflitos políticos, sociais e jurisdicionais³⁴.

Embora os patamares dos vínculos sujeitos à desamortização tenham sido insignificantes, eram, porém, aos milhares, e iniciarem um processo que só seria retomado pelos liberais. Com esta reforma pretendia-se colocar no mercado terras e bens não produtivos em poder dos corpos de mão-morta, conventos, mosteiros e nobres cujos proprietários eram simplesmente beneficiários de rendimentos, doações e testamentos ou guardiões dos bens de raiz. Neste âmbito, a intervenção no regime de propriedade foi um dos signos mais poderosos para definir o modelo político do Estado pombalino e viria a ser um dos mais poderosos emblemas para as revoluções liberais. Aconteceu em Portugal a partir, sobretudo, da legislação de Mouzinho da Silveira³⁵, mas a mudança radicou na reforma josefina-pombalina a partir do diploma de 12 de maio de 1758 que admitia o rateio de terrenos e prédios, o expediente das adjudicações e anexações, antecipando a desamortização dos vínculos insignificantes (morgados, capelas e legados pios), a expropriação e proibição da posse de bens de raiz por parte da Igreja e corpos de mão morta e a concentração alodial (adjudicação e anexação de bens).

Estas alterações ao direito de propriedade admitiram o rateio e o expediente de adjudicação ou anexação dos terrenos. A adjudicação dos bens do enfiteuta e alodiais a quem quisesse construir, recebendo os proprietários o preço calculado por louvados e despacho dos ministros dos bairros. Ou, nas vinculadas, os administradores tinham o direito a construir, mas se não o pudessem fazer, tinham de ceder os prédios e os novos proprietários pagavam uma pensão de prazo perpetuo imposta pelo Desembargo do Paço e o melhor dos vizinhos tinha preferência².

Foi, desta forma, dado o primeiro passo para um amplo movimento reformista sobre a propriedade que englobava: a) a desamortização, expropriação, adjudicação e anexo; b) a reforma dos testamentos,

³⁴ Resumo das reformas em Subtil, 2007: pp. 209-236; 1995. Do ponto de vista jurídico e político ver implicações desta reforma em Clavero, 1998: pp. 269-378.

³⁵ Para um enquadramento das reformas ver Manique, 1989.

heranças e doações³⁶; c) a expropriação dos bens da igreja e corpos de mão morta; d) a manipulação dos processos judiciais por comissários políticos; e) a extinção dos conventos e mosteiros; f) reorientação na política de mercês e administração régidas casas nobres.

A reforma dos ofícios foi outra frente reformista significativa no processo de transformação da sociedade do Antigo Regime porque iniciou o fim da patrimonialização dos ofícios, implantou o processo de meritocracia e a amovibilidade dos cargos. Todo esta reforma está plasmada nos decretos de fixação de ordenados, na obrigatoriedade de exercício comissarial dos ofícios de fazenda e justiça e ainda nos concursos abertos para os lugares de justiça pelo Desembargo do Paço.

O eclipse do modelo sinodal de governo, com destaque para a Junta dos Três Estados, Conselho da Fazenda, Conselho Ultramarino, Mesa da Consciência e Ordens e Conselho de Santo Ofício, entre outros, foi a marca da reforma ministerial do governo pombalino. Com o apagamento dos conselhos e mesas do regime corporativo do modelo de decisão colegial próximo do paradigma jurisdicional, surgiram novos organismos, como juntas, intendenções e inspeções, cuja decisão passou a ser unipessoal, sem necessidade de consulta ao monarca porque a jurisdição destes inspetores e intendentes passou a ser privativa e direta ao monarca. Este novo processo de decisão administrativa implicou, também, uma avaliação política do desempenho dos cargos o que se traduziu em demissões e nomeações conforme o alcance positivo ou negativo das consequências e efeitos dos respetivos ministérios. Também por tudo isto foi reativado o Conselho de Estado que passou a ser constituído por conselheiros exclusivos, os secretários de Estado, eventualmente, com a convocatória de outros altos dirigentes consoante a especificidade das matérias em apreço³⁷.

36 Em complemento à desamortização é de assinalar a alteração nos testamentos e novos herdeiros o que teve consequências na redefinição da estrutura familiar e no conceito da autoridade do pater familia. A regulação dos testamentos, heranças e doações, a décima e a sisa (leis de 25 de junho de 1766, 23 de julho de 1766, 14 de outubro de 1766, 4 de julho de 1768, 12 de maio de 1769, 9 de setembro de 1769, 23 de novembro de 1770, 9 de julho de 1773, 14 de outubro de 1773, 1 de agosto de 1774 e 25 de janeiro de 1775).

37 Sobre este processo de transformação ver, de Subtil, 1998: pp. 141-170.

Como conclusão geral, podemos dizer que a defesa da honra, dignidade e valorização da competência política que o marquês começou a organizar e a verter em texto escrito, antes mesmo do falecimento de D. José, e concluiu no seu retiro na quinta de Pombal, se tiveram como *leitmotiv* as críticas pessoais e ao seu governo, orquestradas e instrumentalizadas pelos opositores, foram etiquetadas sempre pelo marquês por injúrias e calúnias. Mas, mesmo assim, serviram, sem dúvida, para que Pombal pudesse lançar uma enorme ofensiva propagandística da sua ação como titular de cargos e de «primeiro-ministro» de um governo cuja dinâmica foi confirmada pela avaliação positiva no prosseguimento das suas reformas, não tendo ocorrido, portanto, nenhuma “viradeira” anti pombalina, como tem sido, por vezes, repetido por certa historiografia menos avisada³⁸.

A resposta que o marquês organizou com empenho, zelo e muito cuidado documental para provar os factos e consolidar argumentos, a devolução à rainha de documentos importantes à sua guarda que lhe foram confiados pelo monarca, a defesa da sua honra pessoal e da sua família, a apresentação de contas vantajadas para o início do novo reinado teve, portanto, como objetivo principal desfazer a ideia de um ministro sem jeito e corrupto, aparentemente apenas protegido pelo monarca.

Como já foi dito, esta defesa apologética não foi um testemunho político do seu ministério porque ficaram por referir grandes reformas políticas, económicas e sociais do seu «consulado», e as que foram enunciadas centraram-se, exclusivamente, no desenvolvimento económico e financeiro assente nas premissas do mercantilismo e nas contas certas que deixaram os cofres da fazenda régia cheios e que se encontravam vazios no início do reinado D. José.

³⁸ Contra a interpretação de que terá ocorrido uma viradeira no reinado de D. Maria, ver, sobretudo, Subtil, 2007: pp. 101-143.

REGIMEN-
TO,
&
COMPROMISSO

da Mezados Officios

DE PEDREYROS,
E CARPINTEYROS,

^{DA}
Bandeira do Patriarcha

S. IOSEPH

Anno 1709

Pombalismo, valimento e governamentalização

Introdução

António Manuel Hespanha, há cerca de quase três décadas, chamou a atenção para a importância dos estudos sobre os secretários régios, em particular dos secretários de Estado¹ e das secretarias de Estado, como tópicos para o debate sobre o modelo da organização do poder². Um pouco mais tarde, viria a fazer uma primeira síntese mais alargada da evolução das secretarias de Estado durante o século XVII.

No meu contributo para a *História de Portugal* dirigida por José Mattoso³ ensaiei uma outra síntese sobre a evolução que ocorreu entre o exercício do ofício de secretário do Conselho de Estado para o de ministro e secretário de Estado. Desenhava então uma tipologia de secretários que cobria os secretários dos conselhos e tribunais, os secretários particulares dos monarcas, os secretários de Estado, os secretários das secretarias sem a categoria de “Es-

1 O termo “Estado” tem diversas acepções na linguagem da época (ver, a propósito, o verbete ‘Estado’ em Sousa 1825). A que aqui é usada, quando referida às secretarias de Estado e aos secretários de Estado, tem uma conotação política e designa a forma de governo da sociedade e o modo como o monarca intervém no mesmo. Significa também o conjunto das terras do Reino sob jurisdição régia. Quando a palavra é usada no texto para se discutir a existência ou não de um “Estado Moderno” carrega “uma semântica pesadíssima, marcada por pensadores muito influentes na história do pensamento político contemporâneo” mas, no essencial, está ligada a três ideias força: i) a promoção da concentração de poderes num só pólo eliminando o pluralismo político típico do Antigo Regime; ii) a entidade que criou um modelo racional de governo; iii) e a instância que separou o público do privado (ver, a este respeito, Hespanha, 1999: pp. 53-63).

2 Hespanha, 1982a. Poucos eram os trabalhos sobre o tema, repetidamente citados, como, por exemplo, os de Morato, 1843.

3 Ver Subtil, 1993: pp. 78-90, 1993a: 157-193 e 256-259.

tado". Na linha, aliás, do trabalho exemplar de José António Escudero que tinha aberto novos campos de estudo e, fundamentalmente, fixava os elementos estruturantes para a caracterização formal, funcional e política dos diversos tipos de "secretários" e de "secretarias"⁴. Entretanto, Pedro Cardim fazia o mesmo para a segunda metade do século XVII⁵. Já mais recentemente, para comparar as secretarias de Estado de D. João V com as do período pombalina, interessei-me sobre a fase de implantação das mesmas durante a afirmação da dinastia brigantina (1640-1706)⁶ numa altura em que Nuno Gonçalo Monteiro retomaria o tema da «revolução silenciosa» do reinado de D. João V e da categorização de Pombal como um «valido» ilustrado do século XVIII⁷. Uma categorização importante pelo que traduz de sintomático. No ano passado, com o trabalho de André da Silva Costa passou a saber-se mais sobre os secretários, de Estado ou não, atributos dos seus ofícios e o papel que desempenharam nas lutas cortesãs da segunda metade do século XVII⁸.

O que, agora, nos motiva a voltar ao tema das secretarias de Estado tem por objectivo recentrar o debate sobre os géneros de governo e de administração no Antigo Regime para tentarmos compreender as funções dos ministros. Em especial entre uma administração que consumiu as suas energias no processo de despacho régio, no controlo dos circuitos de comunicação entre o monarca e os restantes órgãos do poder central, resolvendo, na sua grande maioria, assuntos de graça e justiça. E uma outra que prosseguiu desígnios reformistas nos mais diversos sectores sociais e iniciou, por isso, um novo paradigma de organização e de decisão, potenciando a natureza ministerial do governo das secretarias de Estado e das intendências.

4 Escudero, 1976. Já aqui era abordada a questão do 'valido' mas veio a retomar o tema comparando com os cargos de primeiros-ministros (ver Escudero, 2004: p. 15 e ss.). Sobre a evolução do sistema administrativo espanhol é absolutamente fundamental a obra de Maria Victoria López-Cordón (ver bibliografia).

5 Cardim, 2002: pp. 13-57.

6 Ver Subtil, 2008b: pp. 28-44. Para um desenvolvimento desta questão ver *e-Journal for Portuguese History*, Volume 5, nº 2, Winter 2007.

7 Monteiro, 2006: pp. 236-240.

8 Costa, 2008.

Começaremos por recensear e comentar os títulos formais atribuídos aos principais ministros régios e acentuar as discrepâncias funcionais dos cargos desde o século XVI ao século XVIII. Numa segunda parte será realçada a câmara régia como espaço político do processo decisório e os secretários como ofícios de privança régia para, numa terceira parte, se proceder à comparação com o território ministerial e o governo dos secretários de Estado durante o pombalismo, concluindo-se que a mudança do modelo político teve lugar depois do terramoto de 1755.

Os títulos formais

Os títulos que alguns ministros primeiros usufruíram durante o Antigo Regime não coincidiram com as funções que desempenharam. Só a análise estrutural e funcional dos cargos nos pode revelar a inserção dos cargos na natureza dos regimes político-administrativos: ou num sistema fundado numa administração passiva que encontra na gestão das mercês e das graças, na esfera do particular, o fundamento do governo; ou numa mais activa e reformista que prosseguiu a esfera pública, assente num governo de tipo ministerial que iniciou a «autonomização» administrativa da decisão do círculo da câmara régia.

Desde logo a designação de “ministro” régio. Quando ao longo de todo o Antigo Regime se invoca a qualidade de um ofício ser “de ministro” são visados, de uma forma geral, vários cargos subordinados ao monarca que requerem a guarda do segredo, o recato nas práticas burocráticas e a amizade e lealdade ao monarca⁹. São, assim, por exemplo, ministros do rei os chamados “ministros territoriais” como juízes de fora, corregedores, provedores e ouvidores. São ministros os magistrados com jurisdição sobre os bairros de Lisboa. São também ministros os membros dos tribunais, os deputados dos conselhos régios, alguns secretários régios que assistem ao des-

⁹ José António Escudero refere como virtudes dos secretários: cultura, humanismo, segredo, capacidade de trabalho, honestidade, religiosidade, ética e bom trato (Escudero, 1976: pp. 388-417).

pacho, os secretários de Estado, os membros das juntas da Casa das Rainhas, da Casa de Bragança e do Infantado. Diz-se, assim, por exemplo, o “ministro e secretário de Estado” o que até nos podia conduzir para a hipótese de que poderiam existir secretários de Estado que não eram ministros o que não aconteceu na monarquia portuguesa ao contrário de outras, como na espanhola. Depois, a designação de escrivão da puridade foi institucionalizada muito cedo na corte portuguesa, constituindo uma tradição. O cargo surgiu para resolver problemas relacionados com o despacho régio e o arquivo da câmara. Pela proximidade ao monarca justificou, por vezes, as posturas mais interventivas de alguns titulares determinados em controlar ou influenciar a vontade do príncipe. Mas desde D. João III que a relação do Rei com o Reino foi mediada pelo Conselho de Estado, órgão colegial dominado pela nobreza e onde se desenhavam os pareceres e conselhos a seguir pelo monarca. O secretário do Conselho cumpria o papel de dar andamento aos processos, assegurar a tramitação da documentação, manter os arquivos em ordem e preparar a agenda tanto do monarca como do Conselho. Começou por ser um simples escrivão e guarda-livros, sem direito a opinar ou a votar, foi ganhando protagonismo à medida que o fluxo de matérias para a análise cresceu em quantidade e variedade e acabaria, assim, por se transformar num secretário de Estado e redefinir o campo da luta política pela gestão da «economia» dos poderes régios.

Se o escrivão da puridade tinha ampliado os seus poderes à custa da perda da influência do chanceler-mor, agora seriam os secretários de Estado a reconverterem a seu favor, a influência sobre a instância decisória tomada na câmara régia. Os seus privilégios de privança com o monarca, aliados à mediação que garantiam com o Conselho de Estado, foram as razões que estiveram na base desta nova configuração política. Diferente foi o caso dos validos. Os validos espanhóis (Lerma, Uceda, Olivares, Haro, Nithard e Valenzuela) gozaram da privação régia, da amizade do soberano e de grande liberdade no controlo dos papéis¹⁰. Mas foi na intervenção direta que

¹⁰ Sobre o valimento em Espanha ver, em especial, Tomás y Valiente, 1990; Escudero, 2004; Feros, 2000; e Bouza, 2004.

tiveram nos órgãos colegiais que justificaram o reforço dos seus domínios políticos, cumprindo uma função de «intrusos» entre o rei e os organismos administrativos, provocando com isto, também, um coro de protestos e ódios. O valido espanhol não foi só um favorito ou privado do rei, ou um secretário para cumprir as funções de preparar as minutas do despacho, apresentar as consultas para a assinatura régia, ou redigir escritos para resolução. O valido tinha superioridade sobre os secretários e oficiais e foi monopolizado pela Alta Nobreza que, através do cargo, procurou controlar o comando político da monarquia. Se o valido começou por ser escolhido como amigo e *alter ego* do rei, rapidamente saiu da esfera privada para intervir na esfera pública e na condução do governo das secretarias de Estado, dos conselhos e dos tribunais.

O nome passou a identificar um cargo de usurpação do poder régio, a tirania de um só ministro sobre todos os demais. Ouvindo e fazendo o que só um ministro dizia, o monarca perdia “vontade” e desbaratava a oportunidade para construir uma decisão mais prudente e sábia se ouvisse mais e melhores ministros. Mas nem toda a literatura política da época se referia nestes termos a esta inovação de ofício régio. Um grupo de doutrinadores do valimento fundamentava a sua criação por ser justo e lícito que o rei tenha necessidade de um verdadeiro amigo com quem partilhar o segredo¹¹. Outros admitiam o cargo desde que estivesse submetido e limitado à última vontade do monarca.

Se o título de primeiro ministro não existe no *Vocabulário Português e Latino* de Rafael Bluteau (1720) como no *Diccionario da Língua Portuguesa* de Antonio de Moraes Silva (1813) ou no *Esboço de Hum Diccionario Juridico* de Joaquim José Caetano Pereira e Sousa (1825), o certo é que foi usada por autores portugueses, antes, durante e depois do governo de Pombal¹². Mas

11 Para o caso português ver, por exemplo, Fr. Francisco do Sanctissimo Sacramento (1610-1689) *Epitome único da dignidade de grande e maior Ministro da puridade, e da sua muita antiguidade e excellencia*, Lisboa, 1666 e D. José Barbosa, Vasconcellos e Sousa, conde de Castello-melhor, *escrivão da puridade d'el-rei D. Affonso VI, e conselheiro d'estado d'el rei D. João V nosso senhor*, Lisboa, oficina Mathias Pereira da Silva & João Antunes Pedroso, 1720.

12 Ver, por exemplo, Sousa, 1764; Azevedo, 1786. Outras ilustrações com base na correspondência diplomática em Monteiro, 2006: pp. 236-246.

se o uso do termo de primeiro-ministro para o século XVIII é abusivo, muito menos para identificar eventuais ofícios parecidos às funções do «valido» do século XVII, também deve ser dito que nunca foi usado oficialmente durante todo o período da monarquia constitucional do século XIX, ao contrário do título de “Presidente do Conselho de Ministros”, muitas das vezes desempenhado, em acumulação, pelo ministro do Reino. A bem ver, portanto, o termo oficial é uma criação republicana.

Mas, apesar de tudo, interessa-nos saber como poderemos caracterizar - em termos funcionais e políticos - o cargo ocupado por Pombal durante o reinado de D. José. Uma função ainda sem nome? Apenas mais um secretário de Estado? Um valido do século XVII com lustre? Um escrivão da puridade desejado pelo monarca? Ou o primeiro dos ministros de Estado, desempenhando funções de chefe de um governo?

Escrivães e secretários

O cargo de escrivão da puridade parece ter existido desde muito cedo na monarquia portuguesa¹³ e o regime da «puridade» marcou o século XVI em Portugal (António Carneiro, Pedro da Alcáçova Carneiro, Martim Gonçalves da Câmara e Miguel Moura são alguns dos mais conhecidos).

Os providos disputaram o protagonismo nas relações de poder na Corte com o chanceler-mor e outros secretários e viriam a ganhar vantagens na privação com o monarca, especialmente fruto das competências adquiridas na produção documental e na guarda do arquivo da câmara régia¹⁴. Em 26 de Janeiro de 1542, uma carta régia de D. João III mandou desnaturalizar e privar de todos os bens e direitos D. Miguel da Silva, bispo de Viseu, por ter sido seu escrivão da puridade e fugido para Roma “sem entregar os papéis de segredo d’ estado que tinha em seu poder e guarda”, passando o cargo para Pedro da Alcáçova Carneiro¹⁵.

13 Segundo o conde de Tovar, o cargo terá existido por volta de 1250 (ver Tovar, 1961). E Pinto, 1833; Morato, 1837.

14 Para o período medieval ver os trabalhos de Homem, 1987: pp. 9-68; 1987a, pp. 181-203; Homem & Coelho, 1995.

15 ANTT, *Miscelâneas Manuscritas*, n° 167, pp. 16-19)., ANTT, *Miscelâneas Manuscritas*, n° 168, pp. 244-245.

Com a criação do ofício de secretário de Estado a luta pelo domínio do espaço cortesão ganhou novos contornos¹⁶. No Regimento do Conselho de Estado (8 de setembro de 1569)¹⁷ diz-se que o Conselho se reunirá no Paço, pelo menos, três vezes por semana, assistindo à reunião “o meu Secretário a que pertencer assistir ao negócio daquelle dia” tomando nota e assento das resoluções com os principais fundamentos numa “folha de papel” que deverá ser assinada pelos conselheiros que estiveram de acordo e onde se registrarão, igualmente, as presenças à reunião. Os assentos deveriam, depois, ser levados pelo secretário à presença do monarca para os apreciar e, eventualmente, aprovar e “terá o dito Secretario cuidado de se fazerem as provisões que forem necessárias”. O Regimento obrigava, ainda, a que “Cada hum dos meus Secretários terá um livro, em que se lançarão as determinações que se tomarem nos negócios da repartição em que cada hum delles me servem”. Ou seja, o processo da decisão régia passou a fazer-se, doravante, entre o escrivão da puridade e o secretário do Conselho de Estado, muito embora a influência política pertencesse ao Conselho de Estado sem vocação para a coordenação administrativa.

Com a monarquia da Casa de Áustria, tanto o ofício dos secretários do Conselho de Portugal e de outras repartições (Reino, África, Índia, Brasil, com destaque para Francisco de Lucena, Diogo de Soares e Miguel de Vasconcelos), como a adoção do valimento ao longo de todo o século XVII esvaçaram as experiências ensaiadas em Portugal¹⁸. Quando D. João IV se refere ao «novo» Conselho de Estado (decreto de 31 de março de 1645), invoca os regimentos anteriores (o de D. Sebastião de 1569 e o filipino de 1624) para alterar os dias e as horas das reuniões mas, sobretudo, para deixar claro que os debates se iniciarão com “os papéis e negócios que eu mandar ver, de que dará conta o Secretário”, e obrigar às declarações de votos dos conselheiros

16 Sobre as reformas administrativas do reinado de D. João III ver Subtil, 1999a: pp. 317-371.

17 *Systema, ou Collecção dos Regimentos Reaes*, 1791: pp. 471-473.

18 Para um conhecimento global sobre a movimentação dos actores políticos deste período, tanto em Portugal como em Espanha, ver Valladares, 2006, especialmente os capítulos sobre “O Novo Regime (1640-1667)” (pp. 271-311) e sobre o “Velho Regime (1667-1680)” (pp. 313-343).

que não estivessem de acordo com a decisão da maioria. Secretariar as reuniões do Conselho de Estado, organizar os seus arquivos, preparar a agenda do monarca e as sessões de trabalho, acabaram por dar ao secretário de Estado um lugar cada vez mais importante na gestão política do quotidiano do monarca. Prova-o, aliás, o desempenho de Francisco de Lucena que, à maneira dos validos de Espanha, assinava as cartas régias depois de as iniciar com a fórmula votiva de “Manda El rey”, provocando intrigas e semeando o ódio, acabando por ser condenado à morte¹⁹.

Dois anos antes, o Alvará de 29 de novembro de 1643²⁰ reconhecia que “Os negócios do governo, assim da paz, como da guerra, correm todos pela Secretaria de Estado, sem distincção de qualidade”. Para o despacho passar a ter “mais fácil, e breve expedição” dividiu-se, então, o expediente por duas secretarias: i) a secretaria de Estado; ii) e a secretaria das Mercês e Expediente. A primeira ficou com as matérias que tocassem ao Estado, correspondência e relações com o estrangeiro, assuntos do Ultramar, Exército, criação de títulos e nomeações. Nos “actos públicos de Cortes, ou semelhantes, fará o Secretário o que toca fazer ao Escrivão da Puridade, quando o havia”. As matérias que não fossem de Estado mas de “governo e direcção de cousas públicas ou provimentos de postos, e offícios referidos” seriam, também, tratadas pela mesma secretaria de Estado, embora separadas e identificadas como não sendo “matérias de Estado”. A segunda secretaria ficaria com as consultas, despachos, decretos e ordens que não fossem referidos como pertencentes à primeira, isto é, o carácter funcional desta nova secretaria ficava definido, essencialmente, por omissão, uma vez que lhe era atribuído expediente não identificado com o da secretaria de Estado.

O secretário de Estado indigitado, Pedro Vieira da Silva, foi bem acolhido pela alta nobreza, representada pelos duques de Aveiro e Cadaval. Era um conservador das prerrogativas régias contra a intromissão de poderes «artificiais»²¹ e teve ascensão sobre o conde de Castelo Melhor como

¹⁹ Costa, 2008: pp.147-150.

²⁰ Silva, 1855-1856: pp. 226-227.

²¹ As suas instruções sobre a ‘entrada’ do embaixador extraordinário da França contrastam com os privilégios de priverança dos validos (ANTT, *Miscelâneas Manuscritas*, nº 167, pp. 16-19).

se pode constatar através das ordens que lhe dá (1660) sobre a forma como S. Majestade “queria ser servido no seu Quarto”, fazendo o mesmo a Francisco de Sousa Coutinho e determinando para ambos a agenda semanal de acompanhamento ao príncipe²². Ou dos recados e “papelinhos” que envia ao conde para serem lidos a S. Majestade (19 de abril de 1662)²³. Mas o seu protagonismo foi, desde muito cedo, obscurecido pela actuação do secretário das mercês e expediente, Gaspar de Faria Severim, que recolhia a simpatia e a protecção da rainha D. Luísa de Gusmão. Em aliança com António Cavide, secretário particular de D. João IV, procurou diminuir a influência de Vieira e avocar o despacho de muitas matérias que lhe pertenciam, sobretudo depois da regência de D. Luísa de Gusmão.

Está por esclarecer a «desgraça» em que caiu Pedro Vieira da Silva obrigado a entregar a “chave” da secretaria e a sair da Corte, a mando de um aviso de Gaspar Severim, para uma distância de 50 léguas (4 de agosto de 1662), donde viria a suplicar licença à Rainha para “viver retirado na sua quinta” e lhe perdoar o degredo em Évora: “um pobre velho que há tantos anos tem servido a V. Majestade [...] a culpa que tive a confesso [...] e de que estou arrependido”²⁴. O seu envolvimento na resistência à nomeação do conde de Castelo Melhor para escrivão da puridade e à de novos conselheiros para o Conselho de Estado poderão explicar, em grande parte, a sua «queda política» que coincide, aliás, com o fim da regência de D. Luísa de Gusmão.

Mas o cargo de escrivão da puridade não tardaria a ser recuperado com a nomeação do Conde de Castelo Melhor, Luís de Vasconcelos e Sousa (21 de julho de 1662), contra a vontade, como se disse, de Pedro Vieira da Silva que se recusou a redigir a carta de nomeação. No regimento do cargo (12 de março de 1663), da responsabilidade do novo secretário de Estado, António de Sousa Macedo, são apontadas as qualidades exigidas ao cargo: “confiança”, “fidalgo de limpo sangue”, “sã consciência”, “prudência”,

Pedro Cardim chamou a atenção para a importância desempenhada por Pedro Vieira da Silva na configuração dos poderes simbólicos (ver Cardim, 1999b: pp. 62 e ss).

22 ANTT, *Miscelâneas Manuscritas*, n.º 168, pp. 244-245.

23 Veja-se, por exemplo, ANTT, *Miscelâneas Manuscritas*, n.º 167, p.31

24 ANTT, *Miscelâneas Manuscritas*, n.º 168, pp. 144-146.

“com muita autoridade” temperada com “mansidão e afabilidade” e “sendo sobre tudo verdadeiro, e secreto”.

No exercício do cargo terá, entre outras, as seguintes competências:

- i) por sua ordem e ofício se expedirá a correspondência diplomática, regimentos, ordens e cartas para todos os ministros ultramarinos; ii) “correrão por sua mão todos os provimentos”, criações de títulos, nomeações de bispos, prelazias, oficiais da Casa Real, Santo Ofício, Universidade de Coimbra através dos quais se “administra o governo público”, ou seja, os que vierem dos presidentes dos tribunais, conselheiros, secretários (das secretarias de Estado e Expediente), desembargadores e demais ministros; iii) dar visto a todas as consultas dos tribunais e conselhos bem como dos despachos das secretarias e agendar as mesmas para despacho régio; iv) dar seguimento a todas as petições apresentadas em audiência pública do monarca, para os tribunais ou para as secretarias; v) assistir ao rei na “assinatura de todos os papéis”; v) por o visto em todas as cartas e expediente das Secretarias de Estado e Secretaria do Expediente, tanto para o Reino como para fora; vi) e, de uma forma geral, se diz “tudo o que pertencer ao Estado desta Coroa, se expedirá por sua ordem e ofício” a que se “dará inteiro cumprimento [...] por ser o Escrivão da Puridade uma voz nossa, e se haver de guardar por isso como ordem minha”. E terá como privilégio excepcional poder chegar à presença do rei em qualquer “casa e logar em que estivermos, posto que seja em nossa Câmara”²⁵.

As críticas ao valimento em Espanha e as práticas seguidas pelo conde de Castelo Melhor, ao extravasar as funções tradicionais do escrivão da puridade, acabaram no confronto com os poderes dos tribunais e conselhos. Ou seja, o único escrivão da puridade do século XVII apenas tinha conservado a tradição do nome. Se a nova situação vinha colocar em desvantagem política o secretário de Estado, António de Sousa Macedo, é um facto que, apesar de tudo, este manteria uma forte ligação funcional com o monarca devido às suas competências técnicas e capacidade de trabalho. E D. Afonso

²⁵ Silva, 1856: pp. 83-85.

VI manteria «um secretário pessoal», escolhido na mesma altura, o Doutor António de Sousa de Tavares, desembargador do Paço e secretário da Casa de Bragança²⁶. Nada indica, pelo menos assim parece, que o despacho régio tenha sido exclusivamente dominado pelo escrivão da puridade. Ao contrário, terá sido partilhado entre este e o secretário de Estado o que terá tornado ainda mais complexa a tramitação política. Mas com o afastamento do conde de Castelo Melhor e de António de Sousa Macedo, entretanto também incompatibilizado com a rainha D. Maria Isabel de Sabóia, termina a curta fase activa (governo político) do reinado de D. Afonso VI e iniciava-se a regência de D. Pedro. O cargo de secretário de Estado recaiu em Francisco Correia de Lacerda, ministro da Casa do Infantado (governada pelo infante D. Pedro), o que ganha todo o sentido na preparação do «golpe de Estado».

A partir da regência de D. Pedro, o cargo foi ocupado por altos dignitários da Igreja, como o “Bispo Secretário de Estado”, D. Manuel Pereira de Almeida (1680-1688), e, posteriormente, por Mendo de Fóios Pereira (1688-1702), D. António Pereira da Silva (1703-1705) e por D. Tomás de Almeida (1705-1707). Mas o duque do Cadaval, influente conselheiro de Estado e o «político» do príncipe, solicita amiudadamente informações e relatórios à secretaria de Estado sobre os negócios dos tribunais²⁷. E como D. Pedro II não potenciou nenhum novo ministro «excecional» ao despacho, assistiu-se a uma luta cortesã intensa pelo domínio de lugares-chave na Corte, a par de um clima de tensão permanente devido às presumíveis ameaças dos “amigos” de D. Afonso VI. Esta tensão foi aproveitada pelos secretários Monteiro de Paim e Sanches de Faria, apoiados pelo duque do Cadaval e o marquês de Gouveia, para semear o medo e, desta forma, retirarem partido da instabilidade²⁸.

Com a entronização de D. Pedro a situação parece ter estabilizado e o secretário de Estado terá reassumido algum papel de relevo (primeiro com

²⁶ António Sousa Tavares foi desembargador da Relação do Porto, agravista da Casa da Suplicação, procurador da Coroa, juiz dos feitos da Coroa, conselheiro e deputado. Foi secretário da embaixada de Tristão de Mendonça aos Estados da Holanda (1641) e secretário do Infante D. Pedro na Casa do Infantado. Faleceu a 17 de Janeiro de 1667 (Subtil, 2010).

²⁷ Ver, por exemplo, ANTT, *Manuscritos da Livraria*, nº 168.

²⁸ Sobre pormenores desta tensão ver Costa, 2008: pp. 175-191.

Mendo de Fóios, depois com D. António Pereira da Silva). No reinado de D. Pedro II temos três secretarias que se encarregavam de preparar o despacho régio: uma com o título de “secretaria de Estado” e as restantes, simplesmente, designadas por “secretarias”.

Ao longo do século XVII, todos estes secretários foram recrutados na nobreza secundária. De acordo com uma memória de finais do século (1699) dizia-se que “Até ao presente ainda não se encontrou nenhum fidalgo que o queira exercer, pois que o lugar que lhe compete no Conselho lhes parece abaixo do seu estatuto [...] e porque não conduz à nomeação como Conselheiro de Estado”²⁹. A reforma das secretarias de Estado no reinado de D. João V (28 de julho de 1736), já sem Conselho de Estado activo, foi motivada fundamentalmente pela continuada ‘confusão dos papéis’: a) crescimento exponencial dos processos e da documentação; b) desorganização do fluxo administrativo com implicações na assunção de responsabilidades; c) e indistinação das matérias para despachos. Logo no início do novo reinado, o Alvará de 24 de julho de 1713 comprova a “imensidão de papéis” que sobem a despacho régio. As orientações que foram, então, dadas pretendiam separar as matérias de forma que o monarca apenas se pronunciasse sobre as mais importantes, ou seja, as que se referiam ao provimento de ofícios e atribuição de mercês e privilégios. O restante expediente foi descentralizado para os respectivos órgãos da administração central que passaram a poder despachar, através de provisões, autenticadas por dois ou três ministros, consoante as matérias. E mesmo o despacho régio passou, em casos de manifesta semelhança processual, a ser feito em listas e não individualmente, como era costume.

A eficácia destas medidas não terá sido muita, uma vez que, passadas duas décadas, no alvará da reforma das secretarias de Estado (28 de julho de 1736)³⁰, se diz que se “encontrarão na sua pratica alguns inconvenientes graves, e maior dilação e embaraço no despacho das ditas secretarias” em

²⁹ Citada por Monteiro, 1998a: pp. 272-273.

³⁰ *Collecção da Legislação Antiga e Moderna...*, 1819: pp. 458-463. A reforma das Secretarias de Estado em Espanha

que muitos dos negócios, depois de despachados nas duas primeiras, voltavam à Secretaria da Assinatura para serem novamente apreciadas, quando o que seria natural era cada uma ter o seu expediente próprio. Mas a principal novidade desta reforma foi a atribuição do título de Secretaria de Estado para as três secretarias criadas bem como o facto dos ministros nomeados passarem a ser designados por secretários de Estado: Secretaria de Estado do Reino, Secretaria de Estado da Marinha e Domínios Ultramarinos e Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra³¹. Estipulavam-se, depois, os negócios que cabiam a cada uma de forma bastante detalhada. As funções exercidas pela Secretaria das Mercês e Expediente não passaram para nenhuma destas secretarias e foram transferidas para a repartição do Registo Geral das Mercês.

A propósito desta reforma, D. Luís da Cunha (1662-1749) afirmava, em carta a Marco António, que

“ainda que meu grande e fiel amigo Diogo de Mendonça Corte Real [...] com grande conhecimento deles [expedição dos negócios] dava a todos os que pertenciam a estas três repartições o despacho que S. Majestade lhe permitia, é certo que estando embaraçado com outras muitas dependências de que o dito Senhor o encarregava, necessariamente devia confundir as espécies”³².

Ou seja, foi o problema burocrático que esteve na base da reforma. O novo gabinete, mesmo assim formado com a falta de um secretário de Estado (António Guedes Pereira só tomaria posse em meados de 1739), manter-se-ia pelo restante reinado, embora novamente reduzido desde o ano de 1746 e com os titulares bastante doentes, como de resto o estado de saúde do monarca. Esta reforma terá, assim, falhado, por quatro motivos. Em primeiro lugar pelo facto de nenhum dos secretários de Estado se ter assumido como figura central e forte no plano político. Em segundo lugar pela para-

31 Segundo Eduardo Brazão, terá sido o cardeal da Mota quem propôs a D. João V a reforma das secretarias e o modelo a que devia obedecer, bem como o nome dos indigitados para os cargos (ver Brazão, 1976: pp. 51-62).

32 Silva, 2001: pp. 181-185.

lia dos serviços onde os papéis se amontoavam e grassava a confusão de competências. Depois pelo gabinete de secretários de Estado só funcionar completo durante sete anos, entre 1739 e 1746. E, finalmente, por os ciclos políticos dos secretários de Estado ter coincidido com os ciclos biológicos, não se operando, nestas circunstâncias, qualquer remodelação política.

Secretarias de Estado e intendências

Diferente foi o governo pombalino depois do terramoto (1755), cuja estratégia de mudança se fundou na linha do cameralismo (*Cameralwissenschaft, Kameralien*) e na “ciência de polícia (*Polizeiwissenschaft, Polizei*): afirmação da vontade do rei no sentido da boa razão, como razão de Estado, entre as outras razões. Novas ideias sobre os mais diversos campos sociais como as finanças, a economia, a segurança, as prisões, a saúde pública, a educação, isto é, em diferentes áreas da actividade jurídica, política, social e cultural. Ideias que preconizavam e apelavam à acção, refutando o imobilismo da administração passiva que consumia os poderes públicos em lugar de os modelar para a “felicidade dos povos”.

Este novo pensamento sobre o conjunto das atividades governativas teve consequências profundas na relação entre o poder, a sociedade e o indivíduo. O poder passava a estar interessado em agir nas relações entre os indivíduos e menos na acção directa sobre cada um, como era timbre nas relações entre soberano e súbdito. Neste novo paradigma político e administrativo, o objetivo da ação passou a incidir sobre entidades abstratas, como a “população” e o “território”, o que obrigou ao recurso de novas disciplinas científicas como a demografia, a geografia, a estatística, a saúde pública, a educação pública e a gestão dos recursos financeiros.

O governo da graça, da justiça e dos «papéis» dava lugar ao governo da economia, das finanças, da saúde, da educação, da segurança, das obras públicas. O pólo da decisão administrativa descentrava-se da câmara régia para o ministério das secretarias de Estado e das intendências.

No período pombalino ocorreram cinco remodelações políticas depois de Sebastião José de Carvalho e Melo passar a ocupar o lugar principal no governo (Secretário de Estado dos Negócios do Reino). No ano seguinte ao terramoto, aconteceram duas mudanças no governo, tendo a segunda cimentado o núcleo de confiança de Pombal com a demissão compulsiva de Diogo de Mendonça Corte Real. Na terceira remodelação (1760), o governo passou a contar com Francisco Xavier Mendonça Furtado, irmão de Pombal; e, na quarta (1770), será constituído o governo mais numeroso, com cinco secretários de Estado, dos quais um era adjunto de Pombal (José de Seabra da Silva) e um outro continuou a desempenhar as funções de «chefe do gabinete» (Ayres de Sá e Melo)³³.

O reforço de assessoria ao ministro do Reino e ao governo, bem como a promoção de secretários de Estado com fortes convicções reformistas evidenciam a determinação nos projetos de mudança. Mas as secretarias de Estado pombalinas assumiram outras funções políticas de que realçamos a direção da nova administração intencional e de juntas administrativas, como adiante se verá, isto é, órgãos cujo modelo de decisão deixou de obedecer aos critérios jurisdicionalistas para ser fundada na vontade unipessoal dos secretários de Estado. E, agora, o controlo da administração sinodal deixou de se fazer através das intromissões pessoais e informais – típicas da atuação dos «validos» – para se passar a fazer com recurso a novas tecnologias disciplinares, a começar pela instrumentalização política dos tribunais e conselhos, colocando-os ao serviço do governo. As modalidades foram várias.

A primeira foi a alteração do sentido de voto dos membros das mesas através da nomeação de novos vogais afectos ao pombalismo. A segunda consistiu no trânsito de deputados reformistas, ou seja, pombalinos, pelas mesas e tribunais, com os mesmos ou mais direitos que os de assento ordinário, sempre que houvesse necessidade de aprovar consultas. Esta rede

³³ Ver, de 19 de Julho de 1759, o *Decreto nomeando hum Secretario de Estado adjunto ao dos Negócios do Reino*: “Sou servido, sem exemplo, e por esta vez sómente, [...] nomear a Francisco Xavier de Mendonça Furtado [...] Secretario de Estado adjunto ao mesmo Conde de Oeiras”, Silva, 1860: p. 666. Para detalhes das remodelações do governo pombalino ver Subtil, 2008b: pp. 89-105.

de ‘conselheiros’ passava a constituir um grupo de pressão política que ou intimidava as votações ou as desequilibrava se fosse necessário, diminuindo, portanto, a autonomia jurisdicional destes órgãos³⁴. Mas a instrumentalização também se fez através da revalorização dos pareceres dos procuradores da Coroa obrigados a defender o “interesse público”. A evidência das suas influências está patente nas resistências e queixumes dos membros das mesas colegiais que se acharam ultrajados pela presença de tais ‘olheiros’ e ‘intrusos’ que, para além de confundirem as suas práticas, validavam comportamentos “monstruosos”.

Esta governamentalização do aparelho administrativo tradicional foi completada com a exautoração de competências e funções transferidas para novos organismos dependentes dos secretários de Estado. Os exemplos mais emblemáticos são o Erário Régio (22 de dezembro de 1761) e a Intendência Geral da Política (25 de junho de 1760). A nova instituição financeira passou a centralizar as operações de tesouraria da fazenda real e inaugurou uma nova contabilidade ao arremio das regras da gestão financeira do Conselho da Fazenda³⁵.

A Intendência Geral da Política passou a interferir na esfera de actuação dos corregedores, provedores e juizes de fora, bem como no Senado da Câmara de Lisboa e com o Desembargo do Paço, em assuntos de “polícia” como o combate à criminalidade, incremento do fomento social e económico, elaboração de censos de nascimentos, casamentos e óbitos para promover a demografia, o controlo da saúde pública e do estado sanitário, a vigilância e a segurança do movimento de pessoas e bens, o recolhimento de mendigos, o combate à prostituição, isto é, em matérias ligadas ao bem estar e à segurança das populações.

O terceiro pólo da nova estruturação governativa foi a Junta do Comércio (30 de setembro de 1755), para cuidar do “Bem Commum, do Commércio” e propor medidas para o seu incremento “assim a mercancia em grosso, como as vendas pelo miúdo, e ainda as Artes Fabris, que consti-

³⁴ Silva, 1860: pp. 625-631 e algumas das reacções políticas em Subtil, 2011d: pp. 202-206.

³⁵ Hespanha, 1997: pp. 181-213.

tuem os Elementos da felicidade do Reino, e as mãos, e braços do Corpo Político”. Dependente da junta ficaria a administração da Fábrica da Seda, cujos estatutos foram confirmados por Alvará de 6 de agosto de 1757. Coerente, ainda, com este projeto económico foi a criação de companhias monopolistas para o “florescimento” do comércio e da agricultura, a Companhia Geral de Agricultura das Vinhas do Alto Douro (1756), Companhia Geral do Comércio de Pernambuco, e Paraíba (1759), Companhia Geral do Pará, e Maranhão (1755), Companhia do Comércio Oriental (1753) e Companhia de Comércio de Moçambique (1753).

A extensão da administração de tipo intendencial foi, porém, a maior novidade do período e constitui um caso paradigmático da modernização da administração régia nas áreas do comércio, agricultura, obras públicas, fábricas, navegação, hospitais, provimento das tropas, contrabando, foros e rendas. De referir, entre os mais importantes, para além do Intendente Geral da Polícia, os Superintendentes Gerais das Alfândegas (1766) um para o Norte e outro para o Sul (1766), Superintendente do Sal do Algarve (1765), Inspector Geral para as Fábricas do Reino (1777), Superintendentes dos Lanifícios (1769) e Superintendente Geral da Décima³⁶.

A auto-organização e a fonte dos rendimentos dos oficiais régios perderam direitos e privilégios que reconverteram a natureza das suas autonomias. Vingava uma nova interpretação sobre a adopção do carácter amovível e transitório do desempenho dos ofícios. A reforma começou com a definição dos estatutos remuneratórios, contra a ideia do ofício como fonte de rendimento (patrimonialismo), na linha de um novo modelo de obediência, disciplina e avaliação do desempenho, isto é, disponível à vontade do príncipe e decorrente do mérito e do alinhamento político. E tudo isto coincidiu com a destruição inesperada, provocada pelo terramoto de 1755, da grande maioria dos recursos humanos do aparelho administrativo e da exigência de práticas baseadas na racionalidade e na eficácia.

³⁶ Sobre esta reforma, Subtil, 1997: pp.135-149.

O carácter excecional do terramoto proporcionou também o ambiente para uma intervenção no domínio do direito da propriedade vinculada para “obrigar” o interesse dos particulares a adequar-se ao interesse público³⁷. Este ciclo de desvinculação está ligado, entre outros, ao diploma de 12 de maio de 1758, que admitia o rateio de terrenos e prédios, independentemente da natureza jurídica, e permitia o expediente das adjudicações e anexações, antecipando a desamortização dos vínculos insignificantes (morgados, capelas e legados pios), a expropriação e proibição da posse de bens de raiz por parte da Igreja e dos corpos de mão morta e a concentração alodial (adjudicação e anexação de bens).

E não foi tudo. Do mesmo modo se reformou a regulação dos testamentos, heranças e doações, tanto para a sociedade civil como para a Igreja e corpos de mão morta; a décima e a sisa, numa série impressionante de iniciativas legislativas, radicalmente inovadoras e marcadamente singulares³⁸.

Conclusão

Se a decisão política no contexto de uma administração jurisdiccional criou atores «particulares» que se enredaram em conflitos pela disputa de lugares de influência sobre o monarca e procuraram obliterar os poderes dos órgãos sinodais, o que passou a caracterizar a nova administração pombalina foi a mudança para um novo modelo processual de decisão e de governo. Algumas destas distinções são estruturantes: i) a deslocação dos territórios burocráticos do palácio e da câmara régia para as oficinas das secretarias de Estado; ii) as redes clientelares formadas em torno de interesses passaram a redes de actores políticos motivados por projetos e objetivos reformistas; no cálculo político das «criaturas» de Pombal passou também a contar o desempenho profissional, um novo capital que fez toda a diferença; iii) os «técnicos» da escrita, os guardiões dos “cofres” e os «ar-

³⁷ Subtil, 2007: pp. 209-224.

³⁸ Leis de 25 de junho de 1766, 23 de julho de 1766, 14 de outubro de 1766, 4 de julho de 1768, 12 de maio de 1769, 9 de setembro de 1769, 23 de novembro de 1770, 9 de julho de 1773, 14 de outubro de 1773, 1 de agosto de 1774 e 25 de janeiro de 1775.

rumadores» de papéis dão lugar a oficiais dirigidos por procedimentos de «impessoalização» e «descerebração»; no cunho das novas práticas surgem novos dispositivos processuais (formulários, técnicas de arquivo inovadores como a indexação e os ficheiros auxiliares, manuais de instrução, questionários impressos, etc.); iv) as novas tecnologias disciplinares de governo já não se fundam no simples ato de mandar ou conseguir ser obedecido, mas em técnicas de governo como a gestão orçamental das contas e a sua auditoria, a previsibilidade dos gastos e das receitas³⁹; o ato da decisão governativa «autonomiza-se» como acto burocrático, a vontade do rei fica mais longe dos circuitos administrativos e submergida pelas regras e normas dos ministérios. Também um novo *ethos* profissional abre caminho à responsabilidade do «funcionário público» (regras de admissão e concursos, remuneração salarial, carácter amovível e comissarial dos ofícios). Dos cerca de 500 funcionários da administração central em meados do século XVII, de 600 em meados do século XVIII, chegamos a perto de 1.500 nos finais do reinado de D. José. Um governo novo, um novo regime (proto-estadualista) com um chefe indiscutível, por sinal o secretário de Estado dos Negócios do Reino⁴⁰. Se Pombal tivesse sido o «valido» deste governo não teríamos assistido, durante o período mariano-joanino, à confirmação desta governamentalização⁴¹.

39 Num trabalho recente sobre a Casa das Rainhas a evidência desta governamentalização é exemplar (ver de Subtil, 2008: pp. 725-767).

40 Opinião partilhada por José Vicente Serrão, num ensaio já com alguns anos, em que desenvolve argumentos semelhantes aos que aqui são apresentados, ver “Sistema político e funcionamento institucional no Pombalismo”, *Do Antigo Regime ao Liberalismo (1750-1850)*, organização de Fernando Marques da Costa e outros, Lisboa (1989, pp. 11-21), seguindo a linha de pensamento de José da Silva Dias (1982, pp. 45-114).

41 Contra a ideia da «viradeira» ver, entre outros textos de Subtil, 2007a: pp. 101-143.

*Novo restabelecimento de Portugal
 Inglaterra reunida a Espanha restabelece novamente a Lusitania na sua antiga or-
 dem. Os Aquas, e terrestres são pacadas de fulminantes raios. O velho Francez he morto por
 Hercules emprenho dos seus reusos. O Gallo Francez regua nas garras do Leão Forte.*



*Ausência dos Portuguezes apparecem de novo inspira loure. Odeon
 de cores apparece. Apae permanece. A tranquillidade não era mais perturbada. Swint.
 Edito 1 de Fevereiro de 1804.*

Pombal e os Direitos Humanos: detrator e precursor

Introdução

Atentemos nalgumas considerações para se evitarem perspectivas anacrônicas e distorções metodológicas a que o presente texto pode estar sujeito. Começemos por chamar atenção que os direitos humanos promovidos pelo pombalismo, que ocuparão a nossa atenção, não emergem dos ambientes doutrinários e políticos do debate jurídico contemporâneo¹, mas do ambiente das Luzes e da ciência de polícia do século XVIII. Ao contrário de uma abordagem dos direitos humanos constitucionalizada que emergiu das revoluções liberais, a defesa da dignidade humana tem uma longa história onde pontuam, para o período que nos interessa, a doutrina do *jusnaturalismo*, a filosofia do iluminismo, o antropocentrismo e, de certo modo, a personalidade jurídica do indivíduo.

A influência destas correntes doutrinárias desenvolveu, em várias versões, a sistemática do racionalismo, do individualismo e do contratualismo, a par das inovações na ciência administrativa (cameralística) e do humanismo penal, um conjunto substancial de recursos culturais que irá marcar as tendências jurídicas e políticas até, pelo menos, meados do século XIX².

¹ Ver, por exemplo, o manual para a educação dos direitos humanos e das liberdades, Moreira & Gomes, 2013.

² Hespanha, 2005.

Admitia-se, então, que os direitos humanos eram naturais e únicos e que só a razão os podia perscrutar (a boa razão, a razão iluminada). Se o reconhecimento dos direitos humanos tinha origem na natureza, deveriam, por isso, contribuir para o aperfeiçoamento moral, a igualdade e a liberdade, ou seja, para uma sociedade mais feliz e harmoniosa. Ora esta ideia de que os direitos fundamentais ou direitos humanos³ não são históricos constitui, presentemente, uma das áreas das ciências jurídicas mais discutidas com um enorme alcance político para as sociedades democráticas⁴.

Para os defensores do positivismo jurídico, esta origem naturalista tinha sido uma ilusão criada pelo iluminismo porque, se assim fosse, os direitos humanos não poderiam ser refutados, alterados ou acrescentados como, de facto, tem acontecido⁵. Ora a variabilidade que se tem verificado só se explica pelas particularidades e necessidades de cada sociedade, o que pressupõe que direitos que foram absolutos, numa determinada época, deixaram de o ser ou foram submetidos a limitações, donde que os direitos humanos são produto da civilização e não emergem da natureza⁶. Por exemplo, no século XVIII, pelas impossibilidades da visão do mundo, era impensável admitir a defesa de direitos sociais que, nas sociedades contemporâneas,

3 A doutrina jurídica contemporânea tende a distinguir direitos humanos e direitos fundamentais. A diferença reside, sobretudo, nas fontes de legitimação. Enquanto os direitos fundamentais estão constitucionalizados num regime jurídico particular, os direitos humanos ou do homem, são garantias integradas no ser humano e reconhecidas pelos princípios do direito. Na prática, ambas as expressões querem abarcar o mesmo conceito de dignidade humana, ou seja, a qualidade reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do respeito e da consideração por parte dos outros e do poder político (Canotilho, 1999).

4 Alexy, 2001. O marco do inventário dos direitos humanos advém da Declaração Universal dos Direitos Humanos (10 de dezembro de 1948, Assembleia Geral das Nações Unidas), depois do rescaldo das atrocidades e crueldades praticadas na Segunda Guerra Mundial, que marcaria um novo compromisso global sobre a dignidade humana e as garantias de cumprimento. No artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos diz-se que “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e deve agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”. Muitos outros momentos poderão ser invocados como a Declaração de Direitos da Virgínia (1776) que regista o nascimento dos direitos humanos e uma nova forma de governo que não é a do governo das leis mas das leis e do homem e, na revolução francesa, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (Dufour, 2007).

5 Uma ilustração do relativismo jurídico consiste, por exemplo, nas três soluções apontadas para a sucessão de bens que, mais à frente será analisada a propósito das leis testamentárias: o retorno à comunidade, a transmissão de pai para filho, ou a livre disposição do proprietário. O que, de facto, não devia acontecer porque uma só solução fundada na natureza seria considerada justa.

6 Bobbio, 2004.

são vistos como de grande relevância. Isto significa, portanto, que os direitos humanos são historicamente contextualizados e até geracionais, percorrendo ciclos temáticos desde a defesa da liberdade, igualdade e fraternidade até, presentemente, da defesa ecológica e da globalização⁷. Mas percebe-se, também, que o advento dos direitos humanos não está dependente da «constitucionalização», quer na versão iluminista ou liberal como, a propósito, teremos ocasião de referir para o período pombalino. O mesmo podemos afirmar sobre a limitação de novos direitos humanos sobre outros direitos, ou mesmo a sua extinção, ou a colisão entre direitos como aconteceu, recentemente, por causa da restrição da liberdade, armazenamento e manipulação de metadados, segurança e preservação da saúde pública durante a pandemia. Esta faceta da teoria jurídica não estava presente no iluminismo como se o direito a não ser escravizado implicasse a eliminação do direito de possuir escravos⁸.

Importa, ainda, precavermo-nos com objeções que podem dificultar a compreensão e interpretação das iniciativas inovadoras do pombalismo sobre direitos humanos, desconstruindo mitos e repensando algumas pré-compreensões⁹. Para o que nos interessa, destacaria duas questões. Uma, sobre a vontade política e, outra, acerca do impulso de Pombal sobre a governação cujos ministros poderão ter sido instrumentos dóceis ao serviço do poderoso ministro dos Negócios do Reino¹⁰.

A primeira das questões leva-nos a chamar a atenção de que foi necessário a criação de um ambiente culto-mental favorável a uma rutura paradigmática na compreensão do mundo para afastar os pressupostos teológicos sobre a criação, perfeita, feita de uma vez por todas e com uma perspectiva eterna. Este ambiente não é produto da vontade política, mas um

7 São referências vanguardistas as de Samuel Von Pufendorf (1632-1694), na linha de Hugo Grotius e Thomas Hobbes, para promoverem a laicização do Estado e a paz social como objetivo político, o que implicava que o monarca devia respeitar a dignidade da pessoa humana e assumir um contrato, com deveres e direitos, com a sociedade (para uma sistematização da variabilidade desta cultura jurídica ver, por todos, Hespanha, 2005; sobre a desacralização, Chartier, 1995).

8 Bobbio, 2004.

9 Franco & Rita, 2004.

10 Pontos de vista diferentes em Monteiro, 2006 e Subtil, 2008b.

processo de sedimentação de ideias, experiências e práticas o que nos leva a realçar os aspetos estruturantes das reformas, ao lado da capacidade de as interpretar e levar a cabo.

Ora a visão do mundo corporativa tinha, entre outros, três ingredientes que bloqueavam e tornavam impossível a mudança política. O primeiro, era o da imutabilidade do mundo e da sociedade, não havendo lugar para reformar o que estava feito perfeitamente. O segundo, tinha a ver com a visão antropomórfica da sociedade vista à semelhança da composição orgânica e funcional do corpo humano, um modelo acabado e perfeito da obra do criador, constituído por órgãos autónomos com funções para a conservação da vida e uma repartição partilhada e imutável. E, a terceira, a sobrevalorização da vida espiritual em relação à vida material, justamente para preparar o lugar na vida eterna, sempre que possível com recurso ao instituto de capelas e legados pios para compensar os sofrimentos do purgatório.

Não faziam parte desta visão do mundo o movimento, a liberdade, o indivíduo com personalidade jurídica, a luta pela felicidade e o bem-estar material. O paradigma corporativo, ao despersonalizar o indivíduo e o imaginar como unidade de um corpo social (ordem, associação, corporação, irmandade, paróquia, freguesia, concelho, família, mester), implicava que não houvesse individualidade, por isso, a liberdade não tinha sentido ser pensada¹¹.

O impulso das Luzes viria a recentrar a questão do indivíduo como unidade da sociedade a partir da força de trabalho. O cidadão passou a ser o elemento crucial na vida em sociedade e o objeto da política, isto é, a liberdade de cada um era a liberdade que cimentava a coesão social, o diapasão da segurança do interesse comum definido pela boa razão. A representatividade individualista passava, portanto, a compulsar direitos e deveres que a todos assistia e sobre os quais devia incidir a disciplina social e os mecanismos de controlo. Esta visão do mundo individualista começou a desempe-

11 A partir da década de 80 do século passado, as obras de António Manuel Hespanha foram seminais para a compreensão destes paradigmas culturais, jurídicos e políticos (ver, por exemplo, Hespanha & Barreto, 1993; Hespanha, 2005, 2019, 2019a).

nhar um papel importante na imagem construída da nova “república” onde os homens passaram a ter o direito de adquirir os meios necessários para alcançar o bem-estar e as comodidades da vida (a cornucópia do Estado de *Polícia*). Um debate a que não ficou alheia a doutrina católica quando passou a admitir o “amor próprio” e a luta por “interesses” desde que não ultrapassasse os limites das virtudes cristãs. No fundo, o interesse próprio era o interesse individual, particular, o que significava que estava aberto o caminho para o individualismo como representação do mundo, ao mesmo tempo que a religião passava a ser encarada como fenómeno histórico e não trans histórico¹². O caso português é peculiar porque a mudança de paradigma faz-se por via das contaminações doutrinárias, sobretudo dos estrangeirados, mas, principalmente, por pressão do terramoto de 1755. Durante o reinado de D. José e o governo pombalino (1750-1777) são vários os sinais da influência do ‘direito natural’ e das ‘luzes’ na legislação sobre a dignidade humana, mais e melhor justiça, e a promoção da igualdade política e social¹³.

A segunda questão, na senda dos imaginários criados pelo liberalismo, o período não foi de um absolutismo despótico em que o resultado da governação era ditado pela vontade régia. É curioso que foram os liberais que não reclamaram uma rotura revolucionária, mas a recuperação de um passado político «democrático», daí a utilização constante do termo «regeneração»¹⁴. Esse passado teria sido interrompido com o abandono da convocação das Cortes, desde os finais do século XVII (D. Pedro II), daí identificarem o século XVIII como absolutista e obscuro. Mas a lógica política que tomou conta dos indivíduos e das sociedades ao longo do século XVIII, foi a lógica da construção do Estado como ente regulador e supra-individual que exigirá

12 Hazard, 1961. O debate, na doutrina católica, sobre o “amor próprio” e sobre o “interesse”, abriu um capítulo novo nas ideias políticas, embora causando uma grande polémica. No fundo, o interesse próprio era o interesse individual, particular, o que significava que estava aberto o caminho para o individualismo como representação do mundo (ver Cardim, 2002, 2021).

13 Mesmo antes das Bases da Constituição (1821), da Constituição (1822) e da Carta Constitucional, em resultado das ideias iluministas sobre a liberdade, os direitos da crítica e da razão como faculdade de pensamento (Maxwell, 1996). A *Lei da Boa Razão* e a Reforma da Universidade de Coimbra (1772) constituíram a alavanca fundamental para esta mudança proto liberal (Subtil, 2021c).

14 Sobre o conceito, ver Proença, 1990.

que os governos se transformem em máquinas de sucesso para a felicidade das populações¹⁵. Por causa da emergência do “indivíduo” como base da composição social e, por conseguinte, da valorização do cidadão como entidade responsável (cada vez menos Reino e cada vez mais Nação), o Estado precisou da liberdade para forçar a cooperação, o desenvolvimento, a criatividade e a motivação desenvolvimentista. Estas iniciativas não foram, por conseguinte, fruto exclusivo da vontade despótica de um homem, neste caso de Pombal, mas tiveram vários autores e promotores, tanto institucionais como individuais¹⁶. Vejamos os principais tribunais e conselhos¹⁷.

A partir do atentado a D. José (1758) assistimos à revitalização do Conselho de Estado, sendo nomeados mais cinco conselheiros. Quase sempre o Conselho de Estado era presidido pelo monarca e composto por conselheiros nomeados e pelos secretários de estado (o gabinete governamental), uma assembleia que andava em torno de uma dúzia de conselheiros. Todas as grandes reformas, que serão adiante referidas, foram objeto de apreciação e aprovação pelo Conselho de Estado. Outro tribunal, com uma influência enorme na produção legislativa e consulta política, foi o Desembargo do Paço (com uma mesa de sete desembargadores em média) por onde passaram, foram discutidas e apreciadas as propostas legislativas que o próprio tribunal preparou porque requeriam uma capacidade técnica e jurídica invulgares que só os desembargadores do Paço possuíam e sabiam fazer¹⁸.

15 Ver, sobre o Estado de *Polícia*, 1750-1807, Subtil, 2020a, 2013.

16 Sem nos focarmos nas reformas económicas do pombalismo, que tiveram uma intervenção muito direta e próxima de Pombal, os elementos-chave das reformas políticas do pombalismo foram uma dúzia e meia de ministros, os dois irmãos de Pombal (Francisco Xavier de Mendonça Furtado e Paulo António de Carvalho e Mendonça), os cinco secretários de Estado (Francisco Xavier Mendonça Furtado, José de Seabra da Silva, Luís da Cunha, Ayres de Sá e Melo, Martinho de Melo e Castro), os sete desembargadores do Paço (António José da Fonseca Lemos, o presidente Pedro Gonçalves Cordeiro Pereira, João Pacheco Pereira de Vasconcelos, António José da Fonseca Lemos, Simão da Fonseca Sequeira, José Ricalde Pereira de Castro, Francisco José Craesbeck de Carvalho, Pedro Viegas Novais, Bartolomeu José Geraldês de Andrade), os dois ativíssimos Procuradores da Coroa (Pereira Ramos de Azevedo Coutinho e Lucas de Seabra da Silva), o reitor da Universidade de Coimbra (D. Francisco de Lemos de Faria Pereira Coutinho) e o cardeal João Cosme da Cunha (cardeal *da Cunha*). Quanto às instituições é de lembrar o Conselho de Estado, o tribunal do Desembargo do Paço, a Mesa da Consciência e Ordens, o tribunal da Inquisição e a Casa da Suplicação.

17 Sobre o núcleo de dirigentes pombalinos, ver, por todos, Subtil, 2021c.

18 Homem, 1987; Subtil, 2011d.

Além do Conselho de Estado e do Desembargo do Paço, partilharam e participaram nestas iniciativas outras instituições, a começar pelo gabinete ministerial, composto pelos secretários de Estado cuja composição oscilou em torno de seis secretários de estado onde se incluíam os adjuntos de Pombal. Depois, pelo tribunal da Mesa da Consciência e Ordens (com sete deputados em média) e a Casa da Suplicação com cerca de cinco dezenas de desembargadores ordinários e extravagantes, em média. Os influentes e muito interventivos Procuradores da Coroa (normalmente dois) que opinavam sobre a jurisdição régia e tinham a seu cargo a defesa dos interesses da Coroa. O tribunal da Inquisição (com cerca de seis deputados e conselheiros) que alinhou na dependência política do comando reformista. E, evidentemente, os dois irmãos de Pombal, Francisco Xavier de Mendonça Furtado e Paulo António de Carvalho e Mendonça¹⁹.

Para terminar, uma breve síntese dos temas que iremos analisar a favor da dignidade humana. Começaremos pelos processos de limpeza de sangue e de nobilitação para, de seguida, nos concentrarmos no arranque da abolição da escravatura, no fim da separação entre cristãos novos e cristãos velhos, na eliminação do “puritanismo” aristocrático, na valorização do trabalho e das competências profissionais, na regulação dos direitos e deveres dos testamentários e dos herdeiros legítimos, na «democraticidade» da justiça, para acabar com o obscurantismo e os abusos dos tribunais, na criação da rede escolar «primária» (saber ler, escrever e contar) para diminuir o desnivelamento entre iletrados e letrados e, por fim, na consagração do direito de renúncia à clausura.

¹⁹ Subtil, 1998. Francisco Xavier de Mendonça Furtado nasceu em 3 de março de 1701. Foi oficial da marinha (1735-1749). Faleceu em 15 de novembro de 1769. Esteve com o irmão, Sebastião José de Carvalho e Melo, em Londres. Nomeado para governador do Pará e Maranhão (19 de abril 1751) foi comissário para as demarcações. Seria escolhido para Secretário de Estado (19 de julho de 1759) como Adjunto do Pombal e, mais tarde, Secretário de Estado dos Negócios da Marinha e Guerra (1760), altura em que praticamente o Conselho Ultramarino deixou de intervir nos assuntos das colónias. Teve uma influência decisiva no programa e na doutrina regalista e na luta anti jesuíta. Paulo de Carvalho e Mendonça nasceu em 1702 e faleceu em 17 de janeiro de 1769. Frequentou a Universidade e licenciou-se em Cânones. Foi Inquisidor-geral, desde 1759, fez parte do Conselho Geral de Santo Ofício e foi nomeado Presidente do Senado de Lisboa (1760). Promoveu e autorizou a expulsão da Companhia de Jesus (3 de setembro de 1759).

Sobre esta panóplia pombalina de defesa dos direitos humanos, não podemos deixar de chamar a atenção para as evidências paradoxais contra esta orientação reformadora. Referimo-nos, por exemplo, aos abusos jurisdicionais e usurpação de poderes, aos suplícios da condenação dos Távoras, ao arbítrio do inquérito e investigação da Junta da Inconfidência sobre o atentado a D. José, à perseguição e extorsão de algumas casas nobres, à repressão sobre liberdade de expressão através da Real Mesa Censória, à perseguição e prisão dos inimigos do regalismo, à intromissão régia no poder eclesiástico, como foi o caso da prisão do bispo de Coimbra e dos cónegos regrantes, à expulsão dos jesuítas com a expropriação dos bens da ordem e a prisão de muitos padres, o controlo, vigilância e repressão do Intendente Geral da Polícia sobre a circulação de ideias, a mobilidade dos afrancesados, o controlo de passaportes e fronteiras. E a recompensa das fidelidades com a ocupação de lugares importantes na administração régia (conselheiros, ministros e deputados).

A limpeza de sangue, a nobilitação e os estilos de vida

A «limpeza de sangue» das raças infectas (“mouros, judeus, negros, mulatos e gentios”) e a «ostentação da honra» (linhagem, nobilitação e estilo de vida) constituíram dois dispositivos poderosos que marcaram a distinção social no Antigo Regime. Através da obtenção de insígnias e atestados de família (parentelas antigas), as primeiras de natureza simbólica e, as segundas, de segregação da reprodução familiar, ambas acentuaram a desigualdade social e constituíram critérios para marcar a mobilidade social. As enormes dificuldades para superar os estatutos naturais com que cada um nascia significava que ascendentes, descendentes e colaterais, estavam contaminados pelas particularidades da família. A nobilitação e o estilo de vida tinham a ver com a prova de saber ler e escrever, não terem exercido profissões mecânicas e evidenciarem um modo de vida com capacidade económica (fazendas, cavalos, propriedades e criados).

Para provar a «limpeza» e a «honra» eram organizados procedimentos que envolviam uma enorme quantidade de agentes e tribunais na obtenção de documentos, no levantamento de devassas, inquirições e formação dos processos de habilitação. As instituições implicadas na prestação de informações eram muitas (tribunal da Mesa da Consciência e Ordens, Tribunal da Inquisição, tribunal do Desembargo do Paço, Registo Geral das Mercês e ministros territoriais). Os agentes destas averiguações tinham, eles próprios, que se sujeitarem às indagações sobre a sua honra com os testemunhos de pessoas “antigas, cristãos velhos, legais e fidedignos”²⁰.

De uma forma geral, destacam-se duas fases processuais distintas. Uma primeira, em que as informações são recolhidas na terra da naturalidade ou de morada (*in loco*), no ambiente da diligência extrajudicial (em segredo), isto é, uma espécie de indagação prévia e depois, já num ambiente judicial, em que o relato dos testemunhos eram acrescentados ao processo.

Uma segunda fase, que começava depois do despacho sobre as diligências, com a realização dos atos de inquirição, os interrogatórios, o registo dos depoimentos e as operações documentais de prova para se obter informação sobre a “geração e limpeza de sangue” e, também, para “verificação da capacidade” sobre o estilo de vida, ocupação e rendimentos e, ainda, provas de que não havia “defeito de mecânica” na família²¹.

A legislação pombalina, numa linha reformista por um nivelamento social, procurou, como iremos referir, contribuir para diminuir a inferioridade fundada na segregação da pureza de sangue e nos lutosos autos de indagação e testemunhos para obtenção de honras, privilégios, máculas ou ferretes²².

20 Rodrigues, 2014.

21 Ser «mecânico» significava não ter qualidade de «nobre», isto é, viver do trabalho das suas mãos, natureza estendida aos pais e avós. Algumas profissões ficavam isentas deste estigma como, por exemplo, os cirurgiões e, em certa medida, também os escrivães e magistrados. Sobre as tipologias documentais, organização dos processos e fases instrutórias, ver, por todos, Vaquinhas, 2010. Os pedidos de habilitação destinavam-se a obter ofícios, cargos, dignidades (como hábitos das ordens militares), ingresso na magistratura, filhamento na Casa Real, nomeação para postos de comando militar, obtenção de cartas de conselheiro de Sua Majestade, para servir nas igrejas e benefícios eclesiásticos, receber habilitações diocesanas para a ordenação sacerdotal e outras funções (ordens menores, acólitos, ostiários, leitores, exorcistas, ordens sacras, subdiáconos, diáconos e presbíteros) e muitos outros privilégios (isenções fiscais, porte de armas, foro privilegiado e distinção nobre).

22 Olival, 1991, 2004; López-Salazar, 2013.

A caminho da abolição da escravatura

A historiografia sobre os escravos, muito em particular sobre a legislação pombalina²³, tem avaliado as iniciativas pombalinas de forma diferente, enaltecendo a novidade e a inovação das mesmas ou desvalorizando-as para as integrar, simplesmente, em objetivos económicos por causa do impedimento da saída de escravos do Brasil para a Reino²⁴. O principal argumento desta interpretação tem a ver com a ideia de que os escravos que se transportavam do império para Lisboa faziam falta para o trabalho agrícola e de mineração nos domínios ultramarinos e que, ainda mais, agravavam os lugares dos “moços de servir” na capital que, ficando sem emprego, se entregavam à ociosidade, ao vício e à criminalidade. As reações à legislação pombalina também não foram as mesmas em todo o Reino. Abaixo do Tejo, em particular no Alentejo e Algarve, os proprietários de escravos resistiram por todas as formas possíveis, legais e ilegais, ao seu cumprimento. Mas se ligarmos os dois alvarás pombalinos (anos de 1761 e 1773), as motivações políticas para pôr fim à escravatura parecem claras, até porque representam uma rutura no modelo esclavagista em vigor na medida em que ficava bloqueada a reprodução do contingente de escravos. Se o alvará de 19 de setembro de 1761 (proibição de entrada de novos escravos), permitiu a liberdade dos escravos que entrassem no Reino, tornando-os livres e com direitos de nacionalidade, apenas com declaração escrita dos administradores dos portos onde chegassem, dispensando a tradicional carta de alforria, não alterou, porém, a condição dos que se encontravam no Reino. Mais incisivo foi o alvará de 16 de janeiro de 1773 sobre a liberdade de ventre e a liberdade dos escravos de quarta geração²⁵. O diploma começava por criticar o não cumprimento da abolição decretada no ano de 1761 e punha fim, de forma

²³ Ver, por todos, um balanço crítico da historiografia, em Fonseca, 2016.

²⁴ Fonseca, 2011; Ramos, 1971; Boxer, 1977.

²⁵ No texto do diploma pode ler-se que são “grandes os inconvenientes, que a estes Reinos se seguiam de se perpetuar neles a Escravidão” por “Pessoas tão faltas de sentimentos de Humanidade, e de Religião” para perpetuarem “um abominável comércio de pecados, e de usurpações das liberdades” com o argumento de que “os ventres das Mães Escravas não podem produzir Filhos livres, conforme o Direito Civil”, ou seja, uma proclamação insofismável a favor da mudança do estatuto de escravo.

gradual, à escravidão assente na progeneritura e no nascimento. Impedia que, pela “pela repreensível propagação” das escravas através de “um abominável comércio de pecados”, se perpetuasse a escravidão, de tal forma que os escravos cuja condição adquirida recuasse até aos avós, continuariam cativos, mas os que recuassem até aos bisavós ou nascessem, a partir da legislação pombalina, ficariam livres.

O regime abolicionista seguia, portanto, uma ordem. Os escravos nascidos de mães e avós escravos ficariam no cativeiro durante uma vida, os que tivessem escravidão vinda dos bisavós ficavam livres e os que nascessem da legislação em diante seriam livres, independentemente do cativeiro dos seus progenitores. E, para além da libertação, ganhavam o estatuto de cidadãos “hábéis para todos os ofícios, honras e dignidades” sem o estigma de *Libertos*, um epíteto que, doravante, era considerado intolerável e indigno. É certo que este movimento abolicionista não teve continuidade, mas quando o marquês Sá da Bandeira (1835) retomou a mesma política, ligou o seu programa ao movimento reformador pombalino, o que evidencia que os liberais consideraram como precursora a reforma sobre os direitos humanos encetada pelo pombalismo, muito antes do «constitucionalismo».

A indistinção entre cristãos novos e cristãos velhos

A questão da diferença entre cristãos velhos e cristãos novos, que separava duas comunidades religiosas com as mesmas crenças, decorria da vinculação histórica à prática do cristianismo e produzia efeitos na “pureza de sangue” que estigmatizava os cristãos novos na admissão a ofícios, na promoção das carreiras, no exercício de certas profissões, na obtenção de mercês e privilégios, alimentando uma desigualdade endémica e perversa que quebrava a sociabilidade necessária para uma mudança política, social e económica exigida pelo mercantilismo e pela sociedade de cidadãos com personalidade jurídica²⁶.

²⁶ Bethencourt, 2000.

Desde a criação do tribunal da Inquisição (1536) até à legislação pombalina, que mudaria os seus estatutos (1774)²⁷, foram instruídos cerca de 45 mil processos de limpeza de sangue, dos quais foram executados cerca de dois mil, e milhares de sentenciados ficaram “infetados” e afastados de exercerem ofícios, maculados nos registos dos róis, organizados por comarcas e cidades, destinados a identificar os cristãos novos para os obrigar ao pagamento de impostos, impedir o acesso a cargos públicos, “para uns infamarem as Pessoas, das quais por ódio pretendem vingar-se; mas também para outros agregarem a si todos quantos Cristãos Velhos puderem meter dentro na sua infelicidade, para desta sorte a fazerem menor”. A reparação desta situação englobou três diplomas pombalinos que, em conjunto, evidenciam uma vontade política para acabar com esta discriminação. O primeiro alvará, de 2 de maio de 1768, põe fim aos “róis de fintas”, referidos anteriormente, porque “por esta lei os reprove, casso, anulo e aniquilo”, obrigando que todos que tenham cópias ou livros destes róis os entregasse ao Tesoureiro Mor do Erário Régio.

Alguns anos mais tarde, o alvará de 25 de maio de 1773, acabava com a distinção entre cristãos velhos e cristãos-novos, “estragos que tinha amontoado nestes reinos a esquisita e inaudita distinção”²⁸, com a argumentação de que a estigmatização dos recém convertidos à fé é infame e opressiva por os excluïrem de “todas as Dignidades, e Honras Eclesiásticas, Políticas e Civis”. Com este diploma, pretendia-se remover a injúria, a “opressão, e violência; e tudo o que os pode dividir, e perturbar neles a uniformidade de sentimentos” e a repor a reputação, a honra e a “pureza” de todos os vassallos para que não haja mais interrogatórios de prova de sangue. E o diploma terminava com um apelo à igualdade e à fraternidade de todos os vassallos,

27 O novo Regimento de 1 de setembro de 1774, com intervenção política do cardeal da Cunha, teve a aprovação do Conselho de Estado e do gabinete do rei, ou seja, os secretários de estado, implicando que o tribunal passou para o controlo da Coroa, foram suprimidas todas as referências à limpeza de sangue, alteradas as tipologias penais e as punições.

28 As decisões foram partilhadas entre a secretaria de Estado dos Negócios do Reino, o tribunal do Desembargo do Paço (consulta de 16 de fevereiro), a Mesa da Consciência e Ordens (consulta de 15 de fevereiro), o Conselho Geral do Santo Ofício e o Conselho de Estado, presidido pelo próprio monarca (24 de maio).

mandando anular as normas “maquinadas, e introduzidas para separar, desunir, e armar os Estados, e Vassalos destes Reinos, uns contra os outros em sucessivas, e perpétuas discórdias, com o pernicioso fomento da sobredita distinção de Cristãos Novos, e Cristãos Velhos”.

E, por fim, o decreto de 15 de dezembro de 1774, declarou que as penas de infâmia e confiscação de bens só deviam ter lugar para condenados à morte e ao fogo e não aos reconciliados com a Igreja como os cristãos novos, ou seja, “constituam Perpetuas, e Impreteríveis Regras, para nunca já mais se questionar, e muito menos decidir em Juízo, ou fora dele, que os arrependidos, e verdadeiros confidentes, que a Igreja recebe no seu benigno grémio, depois de cumprirem, ou fazerem prontos a cumprir as saudáveis penitências, que lhes forem impostas, devem ficar, nem ainda nas suas mesmas Pessoas, e muito menos nas dos seus Descendentes; ou maculados com as notas de Infâmia, e inabilidade de facto, ou de Direito, ou devem ficar incursos na outra pena de perderem os seus bens para o Meu Fisco, e Camara Real: Tendo só lugar estas duas penas contra os Impenitentes, que forem condenados à morte, e ao fogo”. Esta indistinção entre cristãos velhos e cristãos novos constituiu, por conseguinte, um movimento social de grande importância no plano social, político e económico, reforçando as aptidões e competências para a alavancagem do desenvolvimento económico, muito marcado pela doutrina mercantilista adotada pelo pombalismo.

O “puritanismo” aristocrático

O mesmo bloqueio causado pela «limpeza ou infeção do sangue» vai, também, atingir a nobreza com a questão do puritanismo nobiliárquico que distinguia uma nobreza mais pura da restante, com consequências na reprodução familiar das mais consagradas. Esta distinção surgiu a partir do “compromisso” da confraria de Santa Engrácia (20 de dezembro de 1663) que semeou, na nobreza, a divisão entre “puritanos” e “infetos” e instituiu o chamado grupo das doze casas nobres sem suspeita de “raça e ruim san-

gue”²⁹. Com este «direito» autopoiético, parte da nobreza parecia dispensar a autoridade do monarca para definir e atribuir virtudes e distinções que só ao rei competia. Este puritanismo nobre era, por conseguinte, um desafio à doutrina regalista e uma afronta à maioria da nobreza, até porque a mácula dos nobres infetados evocava a limpeza de sangue devida à segregação dos cristãos novos. E o acesso aos altos cargos de nomeação régia estava condicionado pela capacidade de influência e pressão política da seita puritana.

Para solucionar esta situação, Pombal requereu ao tribunal do Desembargo do Paço uma consulta que, em 23 de setembro de 1768, por unanimidade da mesa dos desembargadores, contestou este puritanismo com base em quatro argumentos: a) que o compromisso da Irmandade do Santíssimo Sacramento de Santa Engrácia era punível pelas leis das nações civilizadas; b) que o objetivo da irmandade se destinava a conspirar contra o poder da Coroa; c) que só ao monarca competia titular, honrar e privilegiar a nobreza; d) e que, sendo a seita puritana um pequeno grupo e muitos os nobres maculados, até parecia que a nobreza se parecia a uma minoria³⁰.

A consulta do tribunal seria apreciada pelo Conselho de Estado, aprovada pelo monarca e consumou-se através do alvará de 5 de outubro de 1768 que procedeu ao alinhamento igualitário das casas nobres. O processo administrativo, por causa da delicadeza da situação, foi cuidadosamente preparado e “oculto nos lugares mais recônditos dos Arquivos do Conselho de Estado, e da Secretaria de Estado”³¹. Devido ao secretismo da decisão régia, Pombal, titular da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, chamaria ao seu gabinete os cabeças destas famílias puritanas para lhes dar a ler o decreto e obrigá-los a assinar o cumprimento das disposições sob pena da perda das regalias como donatários da Coroa. Mais do que a proibição, o decreto régio obrigava que, num prazo de alguns meses, os chefes das pretensas famílias

29 Fernandez, 2018; sobre a nobreza ver, por todos, Monteiro, 1998.

30 Martins, 2008.

31 A aprovação foi, por consequência, decidida numa reunião especial do Conselho de Estado (3 de outubro de 1768), presidido pelo monarca, que aprovaria, por unanimidade, o assento redigido pelo desembargador José de Seabra da Silva decidido numa junta de ministros (9 de agosto) que apreciou os pareceres do Desembargo do Paço, do Chanceler da Casa da Suplicação e do Procurador da Coroa.

“puritanas” casassem as filhas com os filhos das famílias ditas “infectas” e vice-versa. Este nivelamento aristocrático traduziu a defesa da igualdade no cumprimento da legislação e promoveu a dignidade da nobreza como grupo titular nos termos do contrato social entre o rei e a aristocracia.

A valorização do trabalho

Vejamos, agora, as iniciativas para valorizar o trabalho, garantir as condições que o promoviam, incentivar a meritocracia e a avaliação de desempenho, em contraciclo com a cultura do privilégio, a desigualdade entre mecânicos e nobres e a fidelidade como critério para a nomeação de ofícios.

A conceção patrimonial do sistema corporativo implicava uma relação pessoal com o cargo, como se fosse um património, do qual resultava um rendimento próprio e autónomo, podendo ser vendido (venalidade), arrendado (penhorabilidade) ou deixado em herança (resistente à disponibilidade e amovibilidade). Os efeitos eram múltiplos e cobriam vários aspetos como a ausência de fiscalização e avaliação dos ofícios, corrupção por passagem de cartas por encartes, fuga ao pagamento de impostos, ausência de modelo burocrático, proliferação de vendas, arrendamentos e subarrendamentos, cedendo as práticas profissionais a proprietários ou arrendatários sem competências.

A grande mudança pombalina consistiu na «despatrimonialização» dos ofícios, na conceção comissarial do exercício do cargo e na implementação da prática dos ordenados, fixados por tabelas e graduados por categorias e remunerados periodicamente de forma impessoal e burocrática³². À medida que o modelo de patrimonialização era posto em causa, alteraram-se os critérios do desempenho profissional pelo que a legislação pombalina, muito influenciada pelo paradigma mercantilista, realçou quatro novos direitos, a saber: a) o mérito individual contra o privilégio das linhagens familiares; b) a adoção da racionalidade como reguladora no recrutamento e progressão das

³² Subtil, 1998, 2012.

carreiras, contra o costume e a vantagem da proeminência social; c) a valorização do trabalho como motor do desenvolvimento e bem-estar social; d) a defesa do interesse público dos ofícios em desfavor do interesse particular³³.

Cairia, também, o costume de, após a morte do proprietário, os ofícios serem transmitidos aos filhos e parentes, para passarem a ser providos em pessoas aptas e capazes, devidamente avaliadas. Os lugares passaram a ser anunciados através da abertura de concursos com condições de admissão e a contratualização passou a ser comissarial, isto é, descartável por razões de incompetência ou indisciplina. A atividade profissional dos «mecânicos», tidos como “os modos, os métodos, ou a arte de trabalhar as primeiras matérias”, ganharam independência contratual por ter cessado o vínculo profissional corporativo das “mestranças” que obrigava o trabalhador a ficar debaixo de um mestre que impunha os deveres e a remuneração.

Deste modo, passar a trabalhar livremente, por conta e risco, sem constrangimento ou dependência, aumentou a concorrência no emprego, estimulou as oportunidades, o preço e a oferta de serviços dos “braços e as mãos de todos os estados”. O alvará de 22 de dezembro de 1761 é claro ao afirmar que não se deve procurar ofícios para as pessoas mas pessoas para os ofícios que não sejam “pessoas abjetas, e impróprias”, forçando a qualidade e a abertura de um mercado de trabalho.

A nova doutrina sobre o trabalho e o desempenho de cargos públicos começou a ser desenhada com o alvará de 3 de agosto de 1753 quando se determinou que os ofícios vagos só podiam ser ocupados por quem tivesse “merecimento, arte, indústria e experiencia” e denotasse ser hábil e perito depois de avaliado em concurso. E continuou com a demorada narrativa (invocando Cortes, reinados e legislação das Ordenações e extravagante) da lei de 23 de novembro de 1770 que contém os argumentos, de facto e de direito, que contrariam a passagem dos ofícios de pais para filhos porque os ofícios são, por natureza própria, para serem exercidos por pessoas hábeis para a “utilidade pública” e não para satisfazerem privilégios que alimentam a

³³ Subtil, 2012, 1998; Hespanha, 2005.

desigualdade social e não promovem o esforço, o trabalho, a idoneidade e a qualidade. O diploma conclui que a invenção deste direito de transmissibilidade repousou na doutrina dos jesuítas e nas consultas fantasiosas dos doutores que introduziram “maliciosa, e abusivamente aqueles inventados costumes” contra o princípio de que o ofício “nada mais tem, que uma comissão simples, e precária” e “totalmente dependente do seu bom, ou não serviço, ou para se conservar , ou ser dela expulso”³⁴.

O resultado destas reformas consolidou uma grelha de categorias profissionais, uma lógica de progressão de carreira com avaliação de desempenho, tabelas remuneratórias específicas e a proliferação de oficinas adequadas ao trabalho livre³⁵. Ao nível da administração da Coroa, a atribuição comissarial dos ofícios permitiu a nomeação por concurso e a progressão por mérito, criando uma dinâmica de meritocracia muito diferente da dinâmica dos privilégios. Em conclusão, este novo estatuto do trabalho, privado ou público, contribuiu para alargar a liberdade do trabalhador, criar situações de maior igualdade e dignidade e perspetivar um novo modelo de contratualização.

A família e a vontade testamentária

Outra área cuja reforma pombalina promoveu a igualdade e a justiça foi no âmbito da ordem familiar com a alteração no direito de testar e a defesa dos herdeiros legítimos, incluindo os bens de raiz sujeitos às regras da vinculação. Esta orientação pela adoção da equidade e defesa da família foi ancorada no direito natural, frequentemente invocado porque “não permite que alguém se locuplete com grave jactura de terceiro” (Lei de 9 de setembro de 1769).

As leis testamentárias josefinas-pombalinas transformaram as relações familiares entre pais e filhos, anularam o domínio do filho mais velho

³⁴ Subtil, 2011d.

³⁵ Subtil, 2012.

sobre os restantes irmãos e diminuíram a capacidade discricionária do *pater família* por lhe ficar cerceada a capacidade de dispor dos seus bens, de forma arbitrária, para distribuir a herança ou os bens adquiridos. O objetivo destas reformas foi, portanto, limitar a vontade dos testadores ao bem comum, segurar condições de equidade e zelar pela “utilidade pública da conservação dos vassalos” e do bem-estar das famílias.

O primeiro diploma sobre a matéria, a lei de 25 de junho de 1766, discorre sobre os abusos de última vontade quando os testadores, insinuados artificialmente e enfraquecidos pela doença, se iludem pelas aparências de convenções e contratos que os envolvem em fraudulentas e ímpias negociações. Por mero oportunismo, os testadores esquecem os deveres e os direitos decorrentes do “afeto entre as pessoas conjuntas pelo sangue para se prestarem recíprocos socorros” e, em consequência, criam situações que conflituam, enfraquecem a coesão social, aumentam as desigualdades e não promovem os direitos naturais. Por causa destas heranças odiosas, a nova legislação proibia os testamentos de seculares, regulares ou eclesiásticos contra os herdeiros legítimos contados até ao quarto grau e, no caso de os bens não terem sido testados, passariam para os herdeiros legítimos ou para o fisco. O mesmo aconteceria se as heranças fossem deixadas às comunidades dos diretores, confessores ou a letrados para manipularem os testadores com doenças “graves ou agudas” através de codicilos, escritos ou nuncupativos³⁶. Mais tarde, a extensa lei de 9 de setembro de 1769 continuava a tradição legislativa pombalina de desenvolver, em detalhe, os argumentos que justificavam as reformas mais radicais. Neste caso sobre os direitos de sangue à herança contra os privilégios e os abusos, defendendo a “sucessão *ab intestato*, pela qual se devolvem os bens aos parentes propínquos, agnados, ou cognados, conforme a razão natural”³⁷.

O que se procurou foi, naturalmente, evitar a liberdade ilimitada de testar que o diploma diz ter sido inventada por juristas especulativos que provocavam “insultos da malignidade, e da cobiça, e contra as muitas fal-

36 Subtil, 2011d.

37 Sublinhado nosso.

sidades, litígios, dissensões, e perturbações, que resultam da livre fação dos Testamentos”. E defender, claramente, a consagração da sucessão natural, a começar pelos próprios filhos testamentados.

Ninguém, de qualquer estado, tendo parentes até ao quarto grau, podia, portanto, dispor dos bens que herdou sem consentimento dos parentes e, se não tivesse filhos, só podia dispor dos bens adquiridos e doados aos parentes mais gratos. Porém, no caso de ter filhos, podia dispor da *terça* parte dos bens herdados em benefício de algum filho e, dos bens adquiridos, podia dispor da mesma *terça* a favor de pessoas estranhas. Só quando o testador não tivesse parentes até ao quarto grau é que podia dispor, como bem lhe parecesse, de metade dos bens herdados e de todos os adquiridos. Estas disposições também abrangiam as causas pias e bens de alma (encapelados) que ficavam limitados a um terço da *terça*, exceto os legados para as misericórdias e hospitalais destinados aos dotes de órfãos, cura de enfermos, sustentação de expostos ou escolas e seminários de educação.

Um dos aspetos mais radicais desta legislação teve a ver com os cleros regulares e eclesiásticos que deixaram de poder suceder nos morgados e ficaram incapazes para possuir quaisquer bens e serem herdeiros. O argumento decorria da boa razão natural visto que não faziam parte da sociedade por terem abraçado a vida religiosa e terem morrido para o mundo. Uma proibição que se estendia à instituição de capelas gravadas, em prédios urbanos ou rústicos, com missas e outros encargos pios que, sem conta peso e medida, “são já tantos os sobreditos encargos de Missas, que ainda que todos os indivíduos existentes nestes Reinos em um e outro sexo fossem clérigos, nem assim poderiam dizer a *terça* parte das missas”. Sem dúvida uma grande ofensiva contra os sectores da Igreja que, ao arrepio da legislação josefina-pombalina, continuavam a persistir na defesa das regalias e privilégios, utilizando artimanhas e habilidades para obterem os objetivos pretendidos.

As resistências à legislação e o seu incumprimento foi, por conseguinte, um dos grandes problemas que o tribunal do Desembargo do Paço teve que enfrentar para acabar com o expediente das fraudes, negociações e

subterfúgios de “viciosa cobiça” para iludirem e prejudicarem o espírito das leis. Houve, por isso, necessidade, através de um novo alvará (1 de setembro de 1774), de criminalizar e prevenir o incumprimento e a garantia dos direitos dos herdeiros legítimos.

São, desta forma, proibidas quaisquer convenções clandestinas, contratos ou pactos propostos aos putativos herdeiros, mesmo feitos com escritura pública e celebrados por advogados e, ao mesmo tempo, elencadas penas para os incumpridores e prevaricadores (degredo, perda de bens, confisco, desnaturalização, multas) e, bem assim, acionados mecanismos disciplinares de vigilância como o recurso à devassa permanente, com prêmios para os denunciantes e castigo para os encobridores, e a proibição, para maiores de 60 anos, venderem ou alienarem quaisquer bens em prejuízo dos herdeiros legítimos. Prevendo-se segundos casamentos com filhos do primeiro, ficou instituída a obrigatoriedade de inventário dos bens móveis e semoventes de raiz, tanto para segurar as legítimas aos filhos, como para impedir a distribuição dos bens pelo segundo matrimônio. No caso de os filhos serem menores, atendendo à gestão e conservação dos bens inventariados, era nomeado um administrador pelos tribunais.

Em conclusão, a legislação testamentária pombalina contribuiu para uma melhor coesão familiar fundada em princípios de justiça e equidade, diminuindo conflitos e fatores de desagregação.

Por um direito universal

Uma outra novidade reformista, de sentido igualitário, «democrático» e de justiça, teve a ver com a moldura da produção das leis, as suas interpretações, a proscrição da doutrina complexa e elitista, o acesso aos tribunais e o cumprimento das leis.

O principal instrumento da reforma foi, indiscutivelmente, a Lei da Boa Razão (18 de agosto de 1769) que provocou uma alteração «constitucional» ao rever o sistema de legitimação do direito e as práticas seguidas nos

tribunais por agentes da justiça, advogados e magistrados. As consequências foram muitas.

Em primeiro lugar, alterou as fontes do direito com o protagonismo dado à legislação pátria e a consequente desvalorização do *ius commune* e do direito canónico³⁸, o que valorizou a língua portuguesa no manuseamento dos recursos jurídicos e proporcionou as condições para uma sistematização legislativa, como irá acontecer com o movimento de codificação.

Em segundo lugar, descartou as interpretações das glosas e comentários dos doutores como Bártolo e Acúrcio (*opinio communis doctorum*) sobre casos omissos ou de difícil interpretação e passou essa jurisprudência para as deliberações tomadas na mesa grande da Casa da Suplicação, dando ainda mais motivos para a onda de “nacionalização” jurídica ao serviço da construção do Estado.

Em terceiro lugar, simplificou o ato processual com evidentes vantagens para os que acediam aos tribunais, fugindo da discricionariedade, da chicana e da exploração económica dos advogados, e controlando as artimanhas e as manhas dos procuradores das partes. Esta simplificação teve também efeitos na forma como passaram a ser certificados os advogados na Casa da Suplicação e a auditoria sobre os atos processuais, em especial as pressões e as fraudes exercidas junto de escrivães e oficiais de justiça.

E, em quarto lugar, foram extintos os “estilos de julgar” que davam um poder discricionário aos juízes, como, também, foi posta em causa a validade do direito consuetudinário que passou a ser condicionado a critérios de longas práticas, nunca menos do que um século. Tanto o estilo como a invocação do costume e da tradição eram utilizados para controlar o conteúdo das leis e proporcionar aos juízes uma enorme margem subjetiva para apreciar os julgamentos.

Com estas medidas pretendeu-se atingir um conjunto de objetivos que melhorassem a aplicação da justiça e o acesso à mesma, o fim do obscurantismo criado pela ignorância, melhorar a aplicação e execução das penas

38 Subtil, 2021c; Hespanha, 1978.

e diminuir a desigualdade social diante dos tribunais. Objetivos que tinham a ver com a legitimação da construção do Estado que passava, fundamentalmente, por uma produção clara da legislação e o seu efetivo cumprimento, segundo o princípio de que um Estado fraco é um Estado em que a legislação é desconhecida, ou sendo conhecida, não é cumprida.

Percebe-se como esta reforma estruturante teve que ser acompanhada, obrigatoriamente, por uma reforma dos Estatutos da Universidade de Coimbra (1772) com alterações nos programas e disciplinas do curso de direito, com destaque para o relevo conferido ao Direito Pátrio, seguindo, no mais, os princípios das nações “polidas e civilizadas”. Os bacharéis licenciados a partir do final do pombalismo formariam, por isso, uma nova geração de juristas que vieram a assumir um papel político fundamental na revolução liberal. Mas houve, também, necessidade, como será referido adiante, de intervir na criação e implantação da rede de estudos menores (1759 e 1772), supervisionada pelo Diretor Geral dos Estudos e, mais tarde, pela Real Mesa Censória (1771), para «democratizar» a leitura das leis, a sua compreensão e o conhecimento sobre o processo judicial.

No plano jurídico, depois da década de 70 do pombalismo, nada ficou como dantes, inaugurando-se uma época jurídica e constitucional que começará a influenciar os trabalhos de revisão das *Ordenações* e das Leis Extravagantes com a preparação de códigos e a sistematização legislativa, realçando-se o carácter universal do direito e o início do processo de formalização positiva da igualdade perante a lei.

O ensino «primário» e a nivelção social

Na linha do jusracionalismo, o direito à educação era central para proteger a personalidade humana, aumentar a consciência pelos direitos humanos e as liberdades, por isso, a área da educação foi transversal a toda esta legislação na medida em que o prosseguimento das políticas para defender,

tendencialmente, direitos iguais para todos os vassallos-cidadãos, requeria condições mínimas como saber ler, contar e escrever.

A este respeito, a lei de 6 de Novembro de 1772 começava por invocar o “contínuo cuidado que tenho dilatado a vigilância da Minha Real Inspeção sobre tudo o que pode ser do Bem Commum”, lamentando-se os dois longos séculos em que as “Letras arruinadas” tomaram conta do Reino e as Escolas Menores “em que se formam os primeiros elementos de todas as Artes, e Sciencias, achando-se destruídas por efeitos das maquinações, e dos abusos, com que os temerários Mestres, que por todo aquelle dilatado período se arrogarão as sobreditas Escólas” em vez de ensinarem e promoverem os alunos³⁹. São ainda reconhecidas mais duas particularidades. Uma, de que não é possível um plano que sirva todo o Reino, embora seja fundamental atender ao maior número de habitantes. Outra, de que nem todos os estudantes poderão ir para os Estudos Maiores porque muitos são precisos nos “serviços rústicos” e nas “Artes Fabris” para os quais bastariam as “Instruções dos Párocos”.

O programa de reforma incluía dois ciclos. Um, para saber “ler, escrever e contar” e, também, a “boa forma dos caracteres”, as regras da ortografia e da sintaxe, a aritmética simples, o catecismo, e regras de civilidade. Outro, para a “instrução da Língua Latina”. Os que pretendessem ingressar na universidade teriam um ano de filosofia para aprenderem a Lógica e a Ética, seguindo-se um exame de admissão aos Estudos Maiores. Este era o “Plano, e Cálculo Geral, e Particular” para as cidades e vilas onde se formarão os centros escolares “nos quais os meninos possam ir com facilidade instruir-se”⁴⁰.

39 Sobre a relação entre bem público, bem comum e o Estado de *Polícia* ver Subtil, 2013, 2020a.

40 Para além do ensino público, admitia-se o ensino particular nas próprias casas, desde que os mestres fossem acreditados pela Real Mesa Censória através de um exame como acontecia, também, com os mestres do ensino publico. A execução da reforma foi entregue ao tribunal da Real Mesa Censória com jurisdição para implantar as escolas e nomear os mestres cujo provimento era feito por Editais para convocar os opositores para os exames feitos pelo Presidente da Mesa ou por um deputado delegado, mais dois examinadores nomeados pelo presidente. Em Coimbra, Porto e Évora onde se faziam os restantes exames, ficavam à responsabilidade de um Comissário e dois examinadores nomeados pelo Presidente. Cada professor ficava obrigado a entregar, no final de cada ano, um relatório sobre o progresso

Tabela I

Mestres de Ler, Escrever e Contar distribuídos por comarcas (Reino, 1772)

Régias	Mestres	Donatários	Mestres
Lisboa	57	Ourém	5
Torres Vedras	27	Alenquer	11
Leiria	23	Crato	6
Tomar	22	Vila Viçosa	16
Santarém	23	Beja	14
Setúbal	26	Feira	13
Évora	16	Bragança	22
Ourique	16	Vila Real	19
Elvas	16	Braga	9
Portalegre	13	Valença	8
Avis	11	Algarve	8
Lagos e Tavira	11		
Coimbra	27		
Aveiro	25		
Viseu	21		
Lamego	38		
Pinhel	27		
Guarda	34		
Castelo Branco	23		
Moncorvo	26		
Miranda	17		
Porto e Penafiel	50		
Guimarães	14		
Viana do Castelo	27		
25	590	10	131
Total Geral 35	721		

Fonte: Lei de 6 de novembro de 1772.

As Tabelas I e II mostram a distribuição dos professores primários pelas comarcas régias e dos donatários (ouvidorias) e a incidência jurisdicional da rede. A média de mestres por cada escola anda à volta de 5 mestres. Por sua vez, as comarcas dos donatários e os concelhos de jurisdição

dos seus alunos. Só a Real Mesa Censória podia expedir certidões de aproveitamento escolar. Em Lisboa, eram nomeados ministros inspetores para, de 4 em 4 meses, visitarem as escolas e avaliarem o ensino.

delegada, a média de mestres por escola é de 2,5 mestres o que significa que a concentração maior de recursos humanos acontece nos municípios de jurisdição régia. Sobram, ainda, 641 concelhos de juízes ordinários em que a Coroa colocou escolas em 156 (cerca de um quarto, o que é assinalável do ponto de vista político, ver Tabela III).

O mais relevante na implantação da rede das «escolas primárias» foi conjugar a divisão do território com a densidade populacional, as redes de comunicação e a justaposição de jurisdições.

Tabela II
Comarcas e Ouvidorias intervencionados pelo pombalismo, 1772

Província	Comarcas	Ouvidorias	Totais
Entre Douro e Minho	4	3	7
Trás-os-Montes	2	2	4
Beiras	7	-	7
Estremadura	6	2	8
Alentejo	5	3	8
Algarve	2	1	3
Totais	6	26	37

Fonte: Lei de 6 de novembro de 1772.

Todas as comarcas régias de nomeação de corregedores (26, ver Tabela II) e todos os concelhos de juízes de fora (114, ver Tabela III), foram providos com escolas nas principais vilas e cidades. O mesmo aconteceu com as comarcas dos donatários (11, ver Tabela II) e os concelhos de jurisdição delegada (55, ver Tabela III) e os concelhos comunitários (156, ver quadro Tabela III). Sobram, ainda, 485 concelhos de juízes ordinários em que a Coroa não colocou escolas porque a falta de populações (cerca de 20%) não justificava esse investimento.

Tabela III
Concelhos intervencionados pelo pombalismo, 1772

Concelhos Coroa	Concelhos Donatários	Concelhos Ordinários	Totais	Concelhos Isentos	Total Geral
114	55	156	325	485	810
14%	7%	19%	40%	60%	100%

Fonte: Lei de 6 de novembro de 1772.

Quer isto dizer que os concelhos cuja presidência eram de nomeação régia ou pertenciam aos donatários da Coroa constituíram centros de escolas primárias a que se juntaram parte dos concelhos de juizes ordinários o que faz aumentar a rede de escolas primárias para 40% dos municípios e quase 80% da população. A cobertura da rede é, assim, muito significativa do ponto de vista da intervenção do poder central na periferia para dar execução a um programa público de promoção cultural, social e educacional feito à custa da invocação do bem comum e da coesão social⁴¹.

A renúncia à clausura

Por fim, uma chamada de atenção sobre os direitos de as mulheres disporem da sua vontade para aceitarem o ingresso na vida religiosa. A legislação josefina-pombalina introduziria, a este respeito, inovações ousadas, evidenciando o enraizamento numa consciência moral e cívica.

É verdade que sempre se poderá dizer, como para as iniciativas a que nos referimos, que esta reforma pombalina não teve o mérito de sublinhar o direito à liberdade das mulheres enclausuradas, mas respondeu simplesmente a exigências sociais, financeiras e económicas dos conventos. Contudo, o certo é que, objetivamente, esses direitos foram consagrados e funcionaram para uma grande maioria das noviças. Quando dizemos que funcionaram

⁴¹ A dominação requerida por um projeto educativo exigia uma mediatização do espaço político ou, em alternativa, um processo de segmentação tendo em vista a reprodução do sistema educativo a implantar na maior parte do Reino. Tratava-se de um programa inserido na doutrina do Estado de *Polícia*.

queremos salientar que foram, efetivamente, usados, contribuindo para um acelerado envelhecimento da população conventual o que justificou a extinção de muitos conventos, mesmo antes da revolução liberal. Referimo-nos à limitação imposta à clausura uma vez que as noviças podiam, fora das obediências e obrigações aos pais, passar a dispor da faculdade para requererem experimentar a vida civil durante um determinado tempo e com tutela de uma família idónea, fora das regras e da autoridade conventual. A avaliação feita pela própria noviça quanto às reais motivações da sua vocação e da entrega à clausura, ditariam a continuidade ou a abandono da vida religiosa.

Depois do terramoto de 1755, logo a seguir à tomada de posse de Pombal como secretario de Estado dos Negócios do Reino (6 de maio de 1756), o Patriarca de Lisboa, D. José Manuel, conjuntamente com o Nuncio apostólico Acciaiuoli, colaborariam com o governo para resolverem os graves problemas financeiros e morais dos conventos e mosteiros⁴². A crise agravar-se-ia com o aumento de dívidas na medida em que as rendas não cobriam as despesas. Este “estado deplorável” significava que os rendimentos anuais, de uma forma geral, chegavam, apenas, para pagar três meses do sustento das freiras. Para resolver esta situação, as superiores estimularam o ingresso de mais noviças para, dessa forma, receberem os dotes que lhes cabiam e começarem a pagar as dívidas. Mas este ingresso excessivo, de milhares de mulheres, provocaria a deterioração dos costumes e das práticas conventuais.

Pressionado pelo pombalismo, o Papa Bento XIV expediu uma bula (23 de agosto de 1756) dedicada, expressamente, aos conventos das freiras, conferindo poderes às autoridades ordinárias da Igreja para, sob orientação régia, “unir, incorporar, suprimir” os conventos que não estivessem a servir a comunidade. A reforma pombalina interveio sobre a regeneração dos votos das noviças, para evitar serem “levadas às grades” da clausura, e poderem requerer um período de nojo para decidirem, posteriormente, dos seus sentimentos.

⁴² Monteiro, 2006.

Esta libertação das mulheres estava em linha com a doutrina sobre o incremento da natalidade de forma a população, um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento económico do Reino, tanto porque aumentava a força de trabalho como proporcionava maior capacidade de defesa. A disponibilidade para muitas noviças contraírem matrimónio e organizarem uma família satisfazia este objetivo estratégico.

A dinâmica da reforma, que atingiu dezenas de conventos e mosteiros, surtiu efeitos imediatos porque entre o ano de 1762 (meia dúzia de anos depois da publicação da bula) e o final do reinado de D. José (1777), ou seja, durante quinze anos, foram suprimidos 28 conventos, uma média de dois conventos por ano e, até ao final do ano de 1792, foram extintos mais 47 conventos. Um surto de extinções que antecedeu, em muitos anos, a legislação liberal e levaria, inclusive, à criação da Junta de Exame do Estado Atual, e Melhoramento Temporal das Ordens Regulares (21 de novembro de 1789)⁴³.

Conclusão

Mais do que provocar uma comparação e reflexão sobre os direitos humanos em épocas diferentes, a compulsão destas iniciativas sobre a dignidade humana no período pombalino, permite-nos evitar o distintivo ideológico do acervo político contra o absolutismo pombalino-josefino como se a liberdade, a defesa de direitos e, acima de tudo, da dignidade humana, fosse património exclusivo do liberalismo.

O que há de novo, em meados do século XVIII, é a emergência de uma nova forma de governar que se concentrava num saber baseado no direito natural, na ciência da legislação e na economia, dirigido aos indivíduos que compõem uma população e não aos corpos sociais sem individualidade. Este modelo, que despertou em Portugal até às invasões francesas (1750-1807), foi o modelo do Estado *de Polícia* que se intrometeu em tudo e com todos para o bem-estar e a felicidade dos súbditos.

⁴³ Ver Subtil, 2011b.

Percebe-se que o surgimento do indivíduo, como categoria social, dono de um corpo físico e de um espírito livre, precisava de ser educado para valorizar uma nação produtiva e forte. Este desígnio implicava-se no aperfeiçoamento dos corpos, ou seja, mais vida, melhor saúde e mais vigor, e no aperfeiçoamento do espírito, mais conhecimento, mais sabedoria e virtuosidade.

Quando o poder político pombalino confessava a importância de uma consciência cultural dominada por uma oposição entre saber e ignorância, entre o mundo dos eruditos e dos rústicos, que atrapalhava o desenvolvimento, confessava, também, a vontade para seguir soluções polidas e lustrosas da civilização europeia. Para isto acontecer foi necessário libertar os indivíduos de constrangimentos, garantir-lhes segurança e direitos, aproximá-los a uma natureza com personalidade jurídica. Nada disto foi pacífico e linear, por isso, o paradoxo das medidas no conjunto do sistema político, a distância entre os resultados esperados e concretizados, as mudanças titubeantes e as resistências conservadoras. Mas não foi preciso esperar pelo direito positivo da constitucionalização dos direitos humanos para verificarmos o alinhamento pelo respeito da dignidade humana em variadíssimos campos da vida social e política. Certamente para satisfazer, também, outros objetivos, mas sem deixar de evidenciar a faculdade para o exercício dos novos direitos, independentemente de estarem consagrados, ou não, num regime constitucional.

Esta conformação social e política do proto liberalismo, incentivou, também, a repressão e o controle, para regulamentar os maus hábitos, os vícios, as preferências por os desarranjos comunitários e contra o bem comum ou o interesse público, como são exemplo as inspeções, intendências e superintendências na assistência e benfeitoria, na agricultura, no melhoramentos das estradas, nas finanças, no comércio, na indústria, na saúde pública, nos correios e na segurança. E para esta mudança acontecer, a promoção dos direitos humanos devia ser aprofundada, nas escolas, nos hospitais, no trabalho, na administração central e local, nas estratégias preventivas fundadas

no conhecimento estatístico, médico, na ciência, na economia política e na matemática que viria a ser revelado, a partir do final do século XVIII, nas célebres memórias da Academia Real das Ciências.

Ao trazermos à liça a legislação pombalina sobre a escravatura, as raças impuras, os cristãos novos, os inquéritos de limpeza de sangue e os estilos de vida, o elitismo aristocrático, a valorização do trabalho, a vida de clausura, o ensino das primeiras letras, a conquista de um direito mais universal e democrático, estamos a fazer, exatamente, um exercício de desconstrução de uma cultura anacrónica e manipuladora sobre o século XVIII que não permite reunir a história para entendermos o processo de continuidade, as ruturas e mudanças nos limites possíveis da acumulação das experiências do passado.

Calhou, aqui e agora, fazê-lo para o pombalismo e para os direitos humanos, realçando, de facto, o carácter da dignidade humana de toda uma legislação cujo cosmopolitismo e vanguardismo alinhou com o que estava a acontecer nas nações mais civilizadas, com as «boas razões» que acabariam por influenciar a monarquia constitucional.

Restituição das Armas aos Espanhoes.
 No campo de Curique fez esta entrega das Armas que os Francezes atrevidamente
 tinham tirado aos Espanhoes; tendo com justa vantagem do mesmo Espanhoes unidos
 com os Portuguezes.



O general Inglez fez restituição das Armas q. os Francezes tinham tirado e por sua
 liberdade dos Castellhanos. Seos vigilantes, ellos estão fixados em vôr. Surot Edral e dele
 vereiro de 1804. Paraia que quier dizer, estão fixados em vôr p. ou como v. restituirá.

A legislação Josefina-Pombalina e os “Direitos Humanos”

Durante o reinado de D. José e o governo do marquês de Pombal (1750-1777) são vários os sinais da influência do ‘direito natural’ e das ‘luzes’ na legislação¹. sobre a dignidade humana, mais e melhor justiça e promoção da igualdade política e social, num processo de transformação dos vassalos, agregados a corpos sociais, (paradigma corporativo) para indivíduos com prerrogativas e direitos próprios (paradigma individualista), isto é, menos privilégios, mais personalidade jurídica e coesão social².

Teremos oportunidade, neste verbete, de tratarmos, a propósito, da seleção das seguintes questões: a) o arranque para a abolição da escravatura; b) o fim do estigma entre cristãos novos e cristãos velhos; c) a extinção do “puritanismo” no seio da aristocracia; d) a desobrigação dos inqueritos sobre a limpeza de sangue; e) o princípio do fim da patrimonialização dos ofícios e o início da remuneração por ordenado, bem como a prática dos concursos e avaliações para apurar, em condições de igualdade, as competências e o mérito; f) as leis testamentarias para defender o direito dos herdeiros legítimos (conceito agraciado pelo pombalismo) face ao uso indevido da última vontade; g) a reforma do Direito, nas fontes e nas interpretações, para acabar

¹ Silva, 1828, 1829, 1842.

² Hespanha, 2019.

com o obscurantismo, a chicana e o abusos nos e dos tribunais; h) a educação «primária» como instrumento para apurar o saber ler, escrever e contar e diminuir, desta forma, o desnivelamento social entre iletrados e letrados; i) e consagrar o direito às mulheres para renunciarem à clausura imposta pelos pais e pela família.

É preciso frisar, contudo, que esta dinâmica política e social foi acompanhada, em sentido contrário, por uma forte violência política, perseguição social, censura de ideias e abusos jurisdicionais, como a perseguição e extorsão de algumas casas nobres (Junta da Inconfidência), a repressão da liberdade de expressão (Real Mesa Censória), a perseguição aos inimigos do regalismo como foi o caso da prisão do bispo de Coimbra e dos cónegos regantes, a expulsão dos jesuítas por controlarem áreas de comércio, educação e serviços religiosos, a aniquilação dos desafios à segurança e aos bons costumes (Intendente Geral da Polícia), a vigilância da mobilidade de pessoas e bens (controlo de passaportes e fronteiras) e a criação de práticas políticas de fidelidade e dominação (nomeações, demissões, exílios e degredos). Quer isto dizer, portanto, que a legislação josefina-pombalina é atravessada por contradições, antagonismos e até alguns paradoxos que são, aliás, próprios da transição do Antigo Regime para o Liberalismo, como, aliás, continuará na fase mariano-joanina³.

A autoria dos diplomas é uma questão relevante para a identificação dogmática e política dos seus responsáveis. Sabemos, com toda a certeza, que a maioria dos diplomas foram discutidos, preparados e apresentados pelo tribunal do Desembargo do Paço depois deste tribunal ter sido manipulado politicamente, através da estratégia de instrumentalização dos votos, por causa da nomeação de novos desembargadores de feição pombalina, aumentado a mesa plenária, e da substituição de alguns desembargadores tradicionalistas, entretanto falecidos, por magistrados com provas dadas como reformistas na Casa da Suplicação⁴.

³ Franco & Rita, 2004; Monteiro, 2006.

⁴ Subtil, 1995.

Se a complexidade jurídica de alguns diplomas exigia, de facto, o contributo dos melhores magistrados, o que sabemos, também, é que foi através da secretaria de Estado dos Negócios do Reino, titulada pelo marquês, que foram preparados, ou para o despacho régio ou para serem partilhados por outros tribunais (Inquisição, Mesa da Consciência e Ordens, Conselho da Fazenda, Procurador da Coroa), incluindo o ressuscitado Conselho de Estado presidido pelo próprio monarca.

Esta legislação foi, por conseguinte, josefina, pombalina e desembaratória e, apesar do seu radicalismo ser suscetível ao poder «absoluto», envolveu, porém, várias instituições, atores e o próprio monarca, numa estratégia que permitiu ao marquês, nas suas Apologias, defender-se da acusação do uso discricionário do poder como corria na onda de libelos contra si⁵. Se não conhecemos, em detalhe, a fórmula deste envolvimento na produção legislativa, a coerência do pacote legislativo, ainda por cima repartido por alturas diferentes do reinado, exigiu, sem dúvida, uma direção política de que o marquês se terá encarregue com a cobertura régia.

As áreas que iremos elencar para evidenciar este reformismo cobrem diversos campos sociais, políticos, jurídicos e culturais envoltos nas ideias e nos sentimentos dos filósofos das Luzes que alimentaram, em diversas versões caleidoscópicas, a ideia de que a defesa da dignidade do ser humano deve ser a trave mestra de ação política⁶. É impossível, por isso, ignorar a inovação e a ousadia desta legislação josefina-pombalina, marcada pela influência dos «estrangeirados» e pelos seguidores compulsivos das *Luzes*, uma vanguarda intelectual que apoiou a consciencialização e sistematização dos direitos humanos.

Começamos, então, pela escravatura cuja legislação josefina-pombalina irá ressaltar, precisamente, os direitos pela dignidade e liberdade através de dois alvarás que apontavam para a sua abolição⁷. O alvará de 19 de setembro de 1761, sem mais delongas, permitiu a alforria dos escravos que

⁵ Subtil, 2007.

⁶ Araújo, 2003.

⁷ Fonseca, 2016.

entrassem no Reino, tornando-se livres e com direitos de nacionalidade. Se é referida a quantidade “extraordinário de escravos” que se transportavam do império para o Reino, em particular, para Lisboa, e que faziam falta para o trabalho agrícola e de mineração nos domínios ultramarinos, não se concluiu, porém, que esta abolição fosse para favorecer a importação de escravos porque vinham “ocupar os lugares dos moços de servir, que ficando sem cómodo, se entregam à ociosidade e se precipitam nos vícios que dela são naturais consequências”⁸.

Um segundo alvará (16 de janeiro de 1773) criticava o não cumprimento da abolição decretada e punha fim, de uma forma gradual, à escravidão assente na progenitura e no nascimento, fazendo de Portugal o primeiro país abolicionista ocidental. No texto deste diploma pode ler-se que são “grandes os inconvenientes, que a estes Reinos se seguiam de se perpetuar neles a Escravidão” por “Pessoas tão faltas de sentimentos de Humanidade, e de Religião” para perpetuarem “um abominável comércio de pecados, e de usurpações das liberdades” com o argumento de que “os ventres das Mães Escravas não podem produzir Filhos livres, conforme o Direito Civil”, ou seja, uma proclamação insofismável a favor da mudança do estatuto de escravo. Uma mudança reforçada com a ideia de que estes vassalos eram capazes para os ofícios públicos, para o comércio, agricultura e para os contratos de toda a espécie. O processo abolicionistas seguia, portanto, a seguinte ordem: a) os nascidos de mães e avós escravos ficavam no cativeiro durante uma vida; b) os que tivessem escravidão vinda dos bisavós ficavam livres; c) os que nascessem no futuro seriam livres, independentemente do cativeiro dos seus progenitores, e “hábeis para todos os Ofícios, honras e dignidades” sem o estigma de *Libertos*, epíteto considerado intolerável e indigno.

É certo que este movimento não teve continuidade, mas quando o marquês Sá da Bandeira (1835) retomou a política abolicionista, ligou a sua legislação ao movimento reformador pombalino, o que evidencia que os liberais consideraram como inovadora e precursora do «constitucionalismo», a

⁸ As citações ao longo do texto são retiradas da legislação referida.

reforma sobre os direitos humanos encetada pelo pombalismo. Abordemos, doravante, na mesma linha da defesa da dignidade humana, o nivelamento da taxonomia no interior da aristocracia por causa da desigualdade fundamentada na pureza de sangue. A legislação josefina-pombalina interveio para corrigir a distinção social fundada na ideia de que haveria uma nobreza mais pura do que outra, com consequências na reprodução homogâmica das mais consagradas. A questão do «puritanismo» foi ancorada no “compromisso” da confraria de Santa Engrácia (1663) que semeou, na nobreza, a divisão entre “puritanos” e “infetos” e instituiu o chamado grupo das doze casas nobres sem suspeita de “raça e ruim sangue”. A evocação da mácula judia fora da seita “puritana” e o regramento no mercado conjugal alimentaram uma segregação nobiliárquica com base na “pureza de sangue”⁹. Este cordão sanitário produziria desigualdades no acesso aos altos cargos de nomeação régia, justamente pela capacidade de influência e pressão política. Para acabar com esta situação, o Alvará de 5 de outubro de 1768 proibiria o «puritanismo nobiliárquico» radicado na pureza de sangue e procedeu ao alinhamento igualitário das casas nobres perante o monarca. Por causa da delicadeza desta situação devido ao protagonismo dos visados, a disposição legal foi cuidadosamente preparada e os procedimentos guardados em silêncio “oculto nos lugares mais recônditos dos Arquivos do Conselho de Estado, e da Secretaria de Estado”.

A aprovação foi, por consequência, decidida numa reunião especial do Conselho de Estado (3 de outubro de 1768), presidido pelo monarca, que aprovaria, por unanimidade, o assento redigido pelo desembargador José de Seabra da Silva decidido numa junta de ministros (9 de agosto) que apreciou os pareceres do Desembargo do Paço, do Regedor e do Chanceler da Casa da Suplicação, e do Procurador da Coroa. Embora este nivelamento social e político ocorra no seio da aristocracia, não é menos certo que exprime e traduz a influência iluminista na defesa dos princípios da justiça, do ordenamento dos tribunais, do dever de cumprimento da legislação por to-

⁹ Fernandez, 2018.

dos e, evidentemente, promove a dignidade social que cabe à nobreza como grupo e ao nobre como particular. Mais do que acabar com a homogamia e extinguir a seita aristocrática, a iniciativa legislativa estabeleceu os termos «constitucionais» do contrato social entre o rei e a aristocracia.

Aconteceria o mesmo com a questão dos cristãos velhos e cristãos novos cuja diferença separava duas comunidades religiosas com as mesmas crenças, mas que a fidelidade dogmática decorria de uma vinculação histórica ligada, também, à pureza de sangue, produzindo efeitos na admissão a ofícios, na promoção das carreiras, no exercício de certas profissões, na obtenção de mercês e privilégios, alimentando, deste modo, uma desigualdade endêmica e perversa que quebrava a sociabilidade de «polícia» defendida pelo reformismo pombalino¹⁰.

O alvará de 25 de maio de 1773, que acabou com a distinção entre cristãos velhos e cristãos-novos (“estragos que tinha amontoado nestes reinos a esquisita e inaudita distinção”) comunga das características formais e retóricas dos diplomas pombalinos sobre matérias delicadas e sensíveis que alteraram profundamente o *status quo*: a) alonga-se em argumentos históricos e nos exemplos dos reinados de D. Manuel e D. João III, os monarcas inspiradores das reformas josefinas-pombalinas; b) evoca os princípios da dignidade e da honra, associados ao direito natural, para contrariar as divisões artificiais na sociedade; c) demonstra que as decisões da secretaria de Estado dos Negócios do Reino não foram discricionárias, mas partilhadas por outros órgãos da administração régia, neste caso com o tribunal do Desembargo do Paço (consulta de 16 de fevereiro), a Mesa da Consciência e Ordens, o Conselho Geral do Santo Ofício e do Conselho de Estado presidido pelo próprio monarca (24 de maio). A suspensão da colação das honras e dignidades aos recém convertidos à fé é vista como uma manifestação de “inabilidade” infame e opressiva por os excluírem não só dos empregos da justiça e da fazenda, como de “todas as Dignidades, e Honras Eclesiásticas, Políticas e Civis”. O diploma régio pretendia, por isso, remover a injúria, a “opressão,

¹⁰ Bethencourt, 2000.

e violência; e tudo o que os pode dividir, e perturbar neles a uniformidade de sentimentos” e a repor a reputação, a honra e a “pureza” de todos os vassalos para que não haja mais nenhuns interrogatórios se não para prova de vida e costumes. Termina com um apelo à igualdade e à fraternidade dos povos, mandando anular as disposições “maquinadas, e introduzidas para separar, desunir, e armar os Estados, e Vassalos destes Reinos, uns contra os outros em sucessivas, e perpétuas discórdias, com o pernicioso fomento da sobredita distinção de Cristãos Novos, e Cristãos Velhos”.

Na mesma linha reformista de anulação dos privilégios de nascimento e dos abusos perniciosos ao bem comum que resultam destas divisões, podemos perceber o aligeiramento que se começa a verificar nos processos de candidatura a lugares régios (magistratura, lideranças militares, cargos eclesiásticos, governos ultramarinos, ofícios de fazenda, cargos na Casa Real) que requeriam os chamados inquéritos de limpeza de sangue e as inquirições de *genere*, como as devassas e os processos de habilitação para confirmação da vida «mecânica» ou do estilo de vida «enobrecida». Um movimento reformista que adota, sem reboço, a tendência para eliminar muitas distinções de privilégio, os modelos de segregação fundados na pureza de sangue e os lutuosos autos de indagação e testemunhos para obtenção de honras, privilégios, máculas ou ferretes¹¹.

Uma outra novidade reformista tem a ver com a justiça, a moldura das leis e as suas interpretações. O acesso à justiça e ao cumprimento das leis sofreu uma alteração «constitucional» profunda com a Lei da Boa Razão (18 de agosto de 1769). Em primeiro lugar, alterou as fontes do Direito com o protagonismo dado à legislação pátria e a consequente desvalorização do *ius commune* e do direito canónico¹². Depois, descartou as interpretações das glosas e cometários dos doutores (*opinio communis doctorum*) sobre casos omissos ou de difícil interpretação e passou essa jurisprudência para as deliberações tomadas na mesa grande da Casa da Suplicação e simplificou o

¹¹ Olival, 2004.

¹² Subtil, 2021c; Hespanha, 1978.

ato processual com evidentes vantagens para os que acediam aos tribunais, fugindo da discricionariedade, da chicana e da exploração económica dos advogados e controlando as artimanhas e as manhas dos procuradores das partes. Com a lei da *Boa Razão* pretendeu-se, desta forma, atingir um conjunto de objetivos que melhorassem a aplicação da justiça e o acesso à mesma, o fim do obscurantismo criado pela ignorância, melhorar a aplicação e execução das penas e diminuir a desigualdade social diante dos tribunais. Esta reforma estruturante foi, por isso, acompanhada e apoiada pelas reformas dos estudos maiores da Universidade de Coimbra (1772) para formar outro perfil de magistrado e da rede de estudos menores (1759), supervisionada pelo Diretor Geral dos Estudos e, mais tarde, pela Real Mesa Censória (1771), para «democratizar» a leitura e o conhecimento sobre o processo judicial.

Vejamos, agora, as iniciativas para valorizar o trabalho, garantir as condições que o promovam, incentivar o mérito e a avaliação de desempenho em contraciclo com a cultura do privilégio, a desigualdade entre mecânicos e nobres e a fidelidade como critério de preservação do ofício. E, sobretudo, a grande mudança que consistiu na «despatrimonialização» dos ofícios que, por força dos rendimentos próprios, caucionava uma autonomia resistente à disponibilidade e amovibilidade. No desenvolvimento deste processo foi implementada a prática dos ordenados, fixados por tabelas e graduados por categorias, remunerados periodicamente de forma impessoal e burocrática¹³.

À medida que o modelo de patrimonialização era posto em causa, alteravam-se os critérios do desempenho profissional pelo que a legislação pombalina, muito influenciada pelo paradigma mercantilista, realça, em especial, quatro novos direitos: a) o mérito individual contra os privilégios das linhagens familiares; b) a adoção da racionalidade como regulador no recrutamento e progressão das carreiras contra o costume e a vantagem da proeminência social; c) a valorização do trabalho como motor do desenvolvimento e bem-estar social; d) a defesa do interesse público dos ofícios em detrimento do interesse particular.

¹³ Subtil, 1998.

Cairia, para o futuro, o costume de, após a morte do proprietário, os ofícios serem transmissíveis aos filhos e parentes, para passarem a ser providos em pessoas aptas e capazes, devidamente avaliadas. Os «mecânicos», por exemplo, tidos como “os modos, os métodos, ou a arte de trabalhar as primeiras matérias” ganharam independência profissional porque o vínculo profissional corporativo das “mestranças”, que obrigava o trabalhador a ficar debaixo de um mestre que lhe impunha o método e a remuneração, deixou de ter sentido.

Deste modo, trabalhar livremente, por conta e risco, sem constrangimento ou dependência, aumentaria os oficiais e a concorrência, estimulando a igualdade de oportunidades, a qualidade e o preço do serviço. Mas, considerando a importância dos “braços e as mãos de todos os estados”, a legislação previa a formação profissional. O alvará de 22 de dezembro de 1761 é muito claro ao afirmar que não se deve procurar ofícios para as pessoas mas pessoas para os ofícios que não sejam “pessoas abjetas, e impróprias”.

A doutrina sobre esta matéria começou a ser desenhada com o alvará de 3 de agosto de 1753 quando se determinou que os ofícios vagos só podiam ser ocupados por quem tivesse “merecimento, arte, industria e experiencia” e denotasse ser hábil e perito depois de avaliado em concurso. E continuou com a demorada narrativa da lei de 23 de novembro de 1770 que contem os argumentos de facto e de direito que contrariam a passagem de quaisquer ofícios de pais para filhos porque os ofícios são, por natureza própria, para serem exercidos por pessoas hábeis para a “utilidade pública” e não para satisfazerem privilégios que alimentam a desigualdade social e não promovem o esforço, o trabalho, a idoneidade e a qualidade.

O diploma depois de se esforçar por dar uma panorâmica histórica, invocando Cortes, reinados e legislação das Ordenações e extravagante, conclui que a invenção deste direito de transmissibilidade repousa nos jesuítas e nas consultas fantasiosas dos doutores que introduziram “maliciosa, e abusivamente aqueles inventados costumes”. E, em contrapartida, faz emergir o principio de que o ofício “nada mais tem, que uma comissão simples, e

precária” e “totalmente dependente do seu bom, ou não serviço, ou para se conservar , ou ser dela expulso”¹⁴. Outra área cuja reforma pombalina promoveu a igualdade e justiça, no âmbito dos direitos humanos e da razão natural, da ordem familiar e princípios do bem comum, foi a alteração no direito de testar e a defesa dos herdeiros legítimos, incluindo os bens de raiz sujeitos às regras da vinculação. Esta orientação pela adoção da equidade e defesa da família foi ancorada no direito natural, frequentemente invocado porque “não permite que alguém se locuplete com grave jactura de terceiro” (Lei de 9 de setembro de 1769).

As leis testamentárias josefinas-pombalinas transformaram as relações familiares entre pais e filhos, anularam o domínio do filho mais velho sobre os restantes irmãos e diminuíram a capacidade discricionária do *pater família* por lhe ficar cerceada a capacidade de poder dispor dos seus bens de forma arbitrária, ou para distribuir a sua herança ou os bens adquiridos. O objetivo destas reformas foi, portanto, limitar a vontade dos testadores ao bem comum, segurar condições de equidade e zelar pela “utilidade pública da conservação dos vassalos”. O primeiro diploma sobre a matéria, a lei de 25 de junho de 1766, discorre sobre os abusos de última vontade quando os testadores, insinuados artificialmente e enfraquecidos pela doença, se iludem pelas aparências de convenções e contratos que os envolvem em fraudulentas e ímpias negociações. Por mero oportunismo, os testadores esquecem os deveres e os direitos decorrentes do “afeto entre as pessoas conjuntas pelo sangue para se prestarem recíprocos socorros” e, em consequência, criam situações que conflituam, enfraquecem a coesão social, aumentam as desigualdades e não promovem os direitos naturais.

Por causa destas heranças odiosas, a nova legislação proibia os testamentos de seculares, regulares ou eclesiásticos contra os herdeiros legítimos contados até ao quarto grau e, no caso de os bens não terem sido testados, passariam para os herdeiros legítimos ou para o fisco da coroa. Os tabeliães e escrivães que desobedecessem a estas orientações arriscariam penas de

¹⁴ Subtil, 2011d.

prisão e a perda do ofício. O mesmo aconteceria se as heranças fossem deixadas às comunidades dos diretores, confessores ou a letrados para manipular os testadores com doenças “graves ou agudas” através de codicilos, escritos ou nuncupativos¹⁵. Mais tarde, a extensa lei de 9 de setembro de 1769 continua a tradição legislativa pombalina de desenvolver, em detalhe os argumentos que justificam a introdução das inovações reformistas mais radicais. Neste caso sobre os direitos de sangue à herança contra os privilégios e os abusos, defendendo a “sucessão *ab intestato*, pela qual se devolvem os bens aos parentes propínquos, agnados, ou cognados, conforme a razão natural”¹⁶. O que se procura é, naturalmente, evitar a liberdade ilimitada de testar inventada por juristas especulativos que provocavam “insultos da malignidade, e da cobiça, e contra as muitas falsidades, litígios, dissensões, e perturbações, que resultam da livre fação dos Testamentos”. Defende-se, claramente, a consagração da sucessão natural, a começar pelos próprios filhos testamentados. Ninguém, de qualquer estado, tendo parentes até ao quarto grau, podia dispor de todos os bens que herdou sem consentimento dos parentes e, se não tivesse filhos, só podia dispor dos bens adquiridos e doados aos parentes mais gratos. Porém, no caso de ter filhos, podia dispor da *terça* parte dos bens herdados em benefício de algum filho e, dos bens adquiridos, podia dispor da mesma *terça* a favor de pessoas estranhas. Só quando o testador não tivesse parentes até ao quarto grau é que podia dispor de metade dos bens herdados e de todos os adquiridos como bem lhe parecesse. Estas disposições também abrangiam as causas pias e bens de alma (encapelados) que ficavam limitados a um terço da *terça*, exceto os legados para as misericórdias e hospitais destinados aos dotes de órfãos, cura de enfermos, sustentação de expostos ou escolas e seminários de educação.

Um dos aspetos mais radicais desta legislação teve a ver com os regulares e eclesiásticos que deixaram de poder suceder nos morgados, ficarem incapazes para possuir quaisquer bens e serem excluídos como herdeiros com o argumento de que não faziam parte da sociedade dado que ao abra-

¹⁵ Subtil, 2011d.

¹⁶ Sublinhado nosso.

çarem a vida religiosa terão morrido para o mundo. Uma proibição que se estendia à instituição de capelas gravadas, em prédios urbanos ou rústicos, com missas e outros encargos pios, que, sem conta peso e medida, “são já tantos os sobreditos encargos de Missas, que ainda que todos os indivíduos existentes nestes Reinos em um e outro sexo fossem clérigos, nem assim poderiam dizer a terça parte das missas”. Sem dúvida uma grande ofensiva contra os sectores da Igreja que, ao arrepio da tendência igualitária da legislação josefina-pombalina, persistiam defender a continuação de regalias e privilégios.

Mas, os efeitos desta legislação sobre a transmissão de bens com o fito de perseguir a resistência ao nivelamento social, colocaram sérios problemas de execução e desenvolveram o expediente das fraudes, negociações e subterfúgios de “viciosa cobiça” para iludirem e prejudicarem o espírito das leis. Houve, por isso, necessidade, através de um novo alvará (1 de setembro de 1774) criminalizar e prevenir para garantir os direitos dos herdeiros legítimos. São assim proibidas quaisquer convenções clandestinas, contratos ou pactos propostos aos putativos herdeiros, mesmo feitos com escritura pública e celebrados por advogados e, ao mesmo tempo, elencadas penas para os incumpridores e prevaricadores (degredo, perda de bens, confisco, desnaturalização, multas) e, bem assim, acionados mecanismos disciplinares de vigilância como o recurso à devassa permanente, com prémios para os denunciantes e castigo para os encobridores, e a proibição, para maiores de 60 anos, venderem ou alienarem quaisquer bens em prejuízo dos herdeiros legítimos. Prevendo-se segundos casamentos com filhos do primeiro, ficou instituída a obrigatoriedade de inventário dos bens móveis e semoventes de raiz, tanto para segurar as legítimas aos filhos como impedir a distribuição destes bens pelo segundo matrimónio. No caso de os filhos serem menores, atendendo à gestão e conservação dos bens inventariados, era nomeado um administrador.

A área da educação foi transversal a toda esta legislação na medida em que o prosseguimento das políticas para defender, tendencialmente, di-

reitos iguais para todos os vassalos-cidadãos requeriam condições mínimas de conhecimento como era o caso de saber ler, contar e escrever o que, sendo muito raro, impedia a consciencialização dos mesmos direitos e a capacidade de os invocar e exigir. Há, por este modo, uma clara aposta no desenvolvimento comunitário assente no sistema de educação e cultura, considerados como pilares da qualidade do trabalho e, consequentemente, do aumento da riqueza. Esta aposta para promover competências em muitos mais indivíduos despertou, igualmente, oportunidades de ofícios, autonomia cívica e individual. Esta reforma, já referida, dos estudos menores e dos estudos maiores foi uma das marcas mais emblemáticas da política josefina-pombalina para a criação de um novo ambiente cultural que fosse impulsor da exigência cívica pela «constitucionalidade», defesa e cumprimento de direitos humanos.

Por fim, uma chamada de atenção, mesmo que circunstancial, sobre os direitos de as mulheres disporem da sua vontade para aceitarem o ingresso na vida religiosa. A legislação josefina-pombalina introduziria inovações ousadas, evidenciando o enraizamento numa consciência moral e cívica de vanguarda. Referimo-nos à limitação imposta à clausura uma vez que as noviças podiam, fora das obediências e obrigações aos pais, passar a dispor da faculdade para requererem experimentar a vida civil, durante um determinado tempo tutelado por uma mulher idónea, fora do mosteiro. A avaliação feita pela própria quanto às reais motivações da sua vocação e da entrega a clausura, ditariam a continuidade ou a abandono da vida religiosa. Esta legislação surtiu efeitos imediatos porque entre o ano de 1762 (meia dúzia de anos depois da publicação da bula) e o final do reinado de D. José (1777), ou seja, durante quinze anos, foram suprimidos 28 conventos, uma média de dois conventos por ano¹⁷.

¹⁷ Subtil, 2011b.

A Lei da 'Boa Razão' como inevitabilidade pombalina (1756-1768) e a consagração do protoliberalismo (1769-1807)

Introdução

No agitado ano de 1769 em que foi publicada a Lei da Boa Razão (a bem ver uma Carta de Lei e não uma Lei) tinha acabado de sair (1767/8) a súmula doutrinária do regalismo iluminado fundada no «pecado» jesuíta¹ e enquanto o Conde de Oeiras era titulado Marquês de Pombal, faleceriam vários dos seus apoiantes de primeira linha, a começar pelos dois irmãos, Francisco Xavier de Mendonça Furtado que governava a Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Paulo António de Carvalho e Mendonça, Presidente do Tribunal da Inquisição e do Senado de Lisboa. O mesmo aconteceria com dois dos mais importantes desembargadores, Pedro Gonçalves Cordeiro Pereira, Presidente do Desembargo do Paço, um dos mais ativos membros da Junta da Inconfidência, e o desembargador Simão da Fonseca Sequeira, Regedor e Chanceler da Casa da Suplicação. A Real Mesa Censória iniciava a sua missão de controlo sobre a produção das ideias e era criada a Junta de Providência Literária responsável pelo re-

¹Dedução Cronológica e Analítica.

forço da doutrina regalista e iluminada do *pombalismo*². A Inquisição deixava de ser tribunal independente e começavam os trabalhos de relevância estratégica da Junta das Confirmações Gerais³. Um ano tumultuoso a culminar um processo reformista de intenso dinamismo desde o atentado a D. José I (1758). Foi, portanto, esta conjuntura extraordinária que catapultaria, ainda mais, o desembargador José de Seabra da Silva para a Chancelaria da Casa da Suplicação, para membro do tribunal do Desembargo do Paço e Secretário Adjunto do Marquês de Pombal na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino. Ao mesmo tempo acumulavam-se os sinais de rutura na legitimação das fontes do Direito de forma a dar sustentabilidade ao processo político.

Compreende-se, por conseguinte, a relação entre a «Boa Razão»⁴, a modernidade do Direito em Portugal e a dinâmica do despotismo iluminado *pombalino*. Se, ao nível jurídico, a importância da lei continua a suscitar diversas interpretações e análises como, mais uma vez, acontece com esta obra, já no que respeita à receção do novo paradigma político liberal interessamos, para o que pretendemos neste texto, reter dois objetivos unanimemente aceites: i) o da fixação das fontes no Direito Pátrio e Direito Natural; ii) e a redução das margens de subjetividade na interpretação e aplicação das leis. Com este desiderato, conseguia-se atingir a segurança e a certeza na produção e aplicação do Direito, duas condições fundamentais para se concretizar um vasto plano de reformas de modernização da sociedade portuguesa segundo os princípios do Estado de Polícia⁵. Tanto as interpretações religiosas sobre o sismo (1755), suas causas, consequências e soluções, bem como as motivações dos autores do atentado a D. José (1758) proporcionaram aos defensores do poder centralizador e iluminado do príncipe acionar o mecanismo doutrinário, político e interventivo de natureza regalista contra a Igreja e representantes de interesses corporativos que impediam o poder

2 *Compêndio Histórico da Universidade de Coimbra, 1771, a reforma dos planos de estudo, programas e curricula da Universidade de Coimbra, 1772.*

3 Sobre a reforma da universidade ver Araújo, 2014.

4 Telles, 1985: p. 56. Do registo na Chancelaria Régia da Carta de Lei para se julgar pela Ordenação do Reino e Leis Pátrias (18 de agosto de 1769), conhecida pela Lei da Boa Razão, porque “refugou as Leis Romanas, que em Boa Razão não forem fundadas”.

5 Sobre as características do Estado de Polícia em Portugal ver Subtil, 2013: pp. 275-332.

régio para intervir no regime da propriedade, educação, saúde, segurança, controlo da produção e divulgação de ideias, desenvolvimento do comércio, da agricultura e da indústria. Ganhava forma a racionalidade das políticas, ou seja, a ideia da padronização da sociedade segundo um novo modelo de ajustamento social, a captura pela administração régia da condução das políticas sobre a população (escolas, oficinas, exércitos, hospitais) de acordo com tratados que davam orientações sobre a economia. Tudo isto exigia um enquadramento legal que não obliterasse esta estratégia o que foi, de facto, conseguido, no plano doutrinário, com a publicação formal da Lei da Boa Razão e consequentes efeitos colaterais: conceção organizativa e burocrática do governo, avaliação de desempenho dos oficiais régios, geografia do espaço como território político e a arbitrariedade da oportunidade do «bem comum» e da «boa razão». Por isso, a intensa atividade transformadora da década de 60 tanto criou a inevitabilidade da «Boa Razão» como, através da mesma, lançou a âncora para as reformas posteriores do reinado de D. José (1769-1777) e das três décadas do período mariano-joanino até às invasões franceses (1777-1807), preparando o terreno para a revolução liberal (1820).

Por outro lado, se no processo legislativo do Antigo Regime todos os tribunais e as mesas sinodais possuíam capacidade para legislar, o reformismo *pombalino* forçaria a centralidade, embora inorgânica, na produção legislativa como provam os registos das leis, cartas de leis e alvarás feitos, simultaneamente, na Chancelaria Régia e na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino. Embora o epicentro político tenha sido, sem dúvida, a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, as «fábricas» da produção legislativa oscilaram entre o Desembargo do Paço e a Casa da Suplicação com a colaboração e a direção de desembargadores daqueles tribunais, embora o Desembargo do Paço assumisse, em exclusivo, as leis sobre a alteração do regime da propriedade, testamentos, doações e heranças que requeriam um aturado conhecimento técnico-jurídico. Contudo, a este núcleo institucional, já implantado organicamente, haverá que acrescentar um conjunto de organismos novos, com missões inovadores e um modelo de funcionamento ministerial onde

intervieram um reduzido conjunto de atores políticos, também desembargadores, que pela sua competência e adesão ao despotismo iluminado, particularmente à doutrina regalista, estiveram implicados nas principais iniciativas de governo.

Procuraremos, portanto, com o presente texto, recensear o ambiente regalista e iluminista, a rede institucional implicada na mudança política, a liderança dos políticos e desembargadores iluministas e o envolvimento legislativo e doutrinário que antecedeu a Lei da Boa Razão, ou seja, discernir sobre o processo cumulativo que a originou e, conseqüentemente, proporcionou o impulso protoliberal interrompido pelas invasões francesas, mas retomado pela revolução vintista (1820).

A rede institucional

A rede institucional de suporte ao processo de mudança legislativa e política, incluindo a criação das condições de possibilidade da publicação da Lei da Boa Razão, foi composto pelas Secretarias de Estado e pelos tribunais do Desembargo do Paço e da Casa da Suplicação que já atuavam no sistema político-administrativo e, sobretudo, por novas criações orgânicas inspiradas nas «ciências de polícia». As restantes instituições do Antigo Regime não tiveram um papel de destaque nesta dinâmica de mudança porque não foram chamadas a intervir ou sofreram o desgaste da exautoração de competências a favor das que surgiram como inovadoras.

O impulso para o arranque da confrontação política foi desencadeado com a criação da célebre Junta da Inconfidência que se encarregaria da condenação à morte⁶ e do sequestro dos bens dos implicados no crime de lesa-majestade (1758) e que se manteria em funções até ao final da década de 60 para incorporar no Erário Régio os bens de todos os colégios da Companhia de Jesus⁷. Os argumentos usados na sentença iriam marcar o tom do ataque

⁶ Sentença, que em 12 de Janeiro de 1759, se proferio na Junta da Inconfidência para castigo dos réus do bárbaro atentado de 3 de setembro de 1758 contra D. José.

⁷ Os inventários e as contas confiscadas (1759-1769) aos réus condenados por crime de lesa-

aos jesuítas e aos titulares que se opunham à centralização do poder régio, bem como às directivas que seriam marcadas, posteriormente, pela Lei da Boa Razão (1769).

As Secretarias de Estado embora tenham sido criadas no reinado de D. João V (1713) só começaram verdadeiramente a funcionar no reinado de D. José. Interessa-nos, sobretudo, o ano seguinte ao terramoto, onde aconteceram duas mudanças no governo, tendo a segunda cimentado o núcleo de confiança de Sebastião José de Carvalho e Melo com a demissão compulsiva de Diogo de Mendonça Corte Real. Na terceira remodelação (1760), o governo passou a contar com Francisco Xavier Mendonça Furtado, seu irmão; e, na quarta (1770), será constituído o governo mais numeroso, com cinco secretários de Estado, dos quais um era adjunto de Pombal (José de Seabra da Silva) e um outro continuou a desempenhar as funções de «chefe do gabinete» (Ayres de Sá e Melo)⁸.

As Secretarias de Estado (1760-1774)

Ministro	Secretaria de Estado	Observações
Sebastião José de Carvalho e Melo	Negócios do Reino	
Francisco Xavier de Mendonça Furtado	Negócios da Marinha	Faleceu em 1769
Martinho de Melo e Castro	Negócios da Marinha	A partir de 1769
Luís da Cunha	Negócios Estrangeiros e Guerra	
Ayres de Sá e Melo	Adjunto do Gabinete	
José de Seabra da Silva	Adjunto dos Negócios do Reino	1769

O reforço de assessoria ao ministro do Reino e ao governo, bem como a promoção de secretários de Estado com fortes convicções reformistas, evi-

majestade (Companhia de Jesus e todos os colégios, as Casas de Távora, Atouguia e Aveiro e, ainda, de outros réus, incluindo o Conde do Funchal e o Marquês de Palmela), foram geridas pelo Erário Régio cujos rendimentos reverteram, em grande parte, para o Subsídio Literário. 8 Ver, de 19 de julho de 1759, o *Decreto nomeando hum Secretario de Estado adjunto ao dos Negócios do Reino*: “Sou servido, sem exemplo, e por esta vez sómente, [...] nomear a Francisco Xavier de Mendonça Furtado [...] Secretario de Estado adjunto ao mesmo Conde de Oeiras”, Silva, 1860: p. 666. Para detalhes das remodelações dos governos ver Subtil, 2007: pp. 89-105.

denciam a determinação nos projectos de mudança. Mas as secretarias de Estado pombalinas assumiram outras funções políticas de que realçamos a governamentalização da administração intendencial e das juntas administrativas, órgãos cujo modelo de decisão deixou de obedecer aos critérios jurisdicionalistas para ser fundado na vontade unipessoal dos secretários de Estado.

O tribunal da Casa da Suplicação, um dos mais antigos do Reino, foi uma das alavancas à mudança sobretudo por três ordens de razão. A primeira, porque muitos dos seus desembargadores e agravistas aderiram ao processo reformista de forma empenhada, competente e eficiente, podendo dizer-se que este tribunal constituiu o maior centro de recrutamento das elites *pombalinas*. Nos últimos dois anos do reinado de D. João V, a Casa da Suplicação teve a maior rotação de desembargadores e um rejuvenescimento assinalável, o que fez do grupo um potencial aliado das reformas. No total de 32 recém-nomeados cerca de 65% eram de famílias de «comércio de grosso trato» e de pais desembargadores no tribunal da Relação do Brasil com ligações a atividades económicas. A segunda razão teve a ver com o desempenho no governo da cidade de Lisboa (corregedores dos bairros) do Regedor da Casa da Suplicação após o colapso do Senado da Câmara por causa das consequências do terramoto. Este desempenho atirou os agravistas para processos e situações cujas decisões não eram pagináveis com a tradicional administração jurisdicionalista e, naturalmente, imbuíram-se de lógicas de intervenção unipessoal, ativa e racional. Como terceira razão, a mais importante, a capacidade para fixar jurisprudência através dos assentos tomados em plenário de mesa, assumindo, portanto, um papel central na interpretação das leis e casos omissos, uma relevância que foi reforçada com a Lei da Boa Razão. Por isso, os Regedores e Chanceleres da Casa da Suplicação foram aliados de peso na estratégia *pombalina*: Pedro Gonçalves Cordeiro Pereira que substituiu o Duque de Lafões e assumiu o governo da cidade de Lisboa (1758-1766), Simão da Fonseca Sequeira (1766-1769), Bartolomeu Geraldês de Andrade (1771-1790) e, entre 1769 e 1771, o cargo foi

desempenhado em acumulação por José de Seabra da Silva. Todos estiveram implicados na Junta da Inconfidência. A segunda instituição do sistema que mais contribuiu para o processo legislativo e político foi o tribunal do Desembargo do Paço com uma intervenção exclusiva e decisiva na complexa legislação sobre o regime da propriedade, testamentos, heranças e doações. Contudo, ao contrário da Casa da Suplicação que teve um rejuvenescimento profundo dos seus membros, o tribunal do Desembargo do Paço só começou a ter um papel interventivo depois de um processo continuado de renovação por diminuição de membros falecidos ao ponto de, nos anos próximos do final da década de 60, ser formado por sete desembargadores sendo, apenas, um conservador (António José da Fonseca Lemos) e a mesa presidida por um convicto pombalino (Pedro Gonçalves Cordeiro Pereira). O mais significativo na atividade do tribunal foi, porém, a constante intervenção para resolver problemas de resistência à aplicação das leis por as interpretações permitirem diversos recursos, causando o arrastamento de processos nos tribunais quando, para bem da economia e do comércio, a transmissão da propriedade e dos bens, a compra e a venda, não podiam depender destas demandas. Para resolver estes impasses a Lei da Boa Razão foi não só necessária como fundamental para aliviar a pressão sobre o tribunal.

O Desembargo do Paço (1766-1775)

Desembargador	Assento	Observações
Pedro Gonçalves Cordeiro Pereira*	1758	Presidente de 1766 a 1769, ano em que faleceu
João Pacheco Pereira de Vasconcelos*	1751	Presidente de 1769 a 1775
António José da Fonseca Lemos	1754	
Simão da Fonseca Sequeira	1758	Faleceu em 1767
José Ricalde Pereira de Castro	1762	
Francisco José Craesbeck de Carvalho	1765	Faleceu em 1775
Pedro Viegas de Novais	1766	
Bartolomeu José Galdes de Andrade	1772	

* Durante os períodos como Presidentes do Desembargo do Paço foram Chanceleres-Mores do Reino.

No que se refere às novas instituições sintonizadas com a Lei da Boa Razão temos, antes da sua publicação, a criação da Junta do Comércio (30 de setembro de 1755) para cuidar do “Bem Commum, do Commércio” e propor medidas para o seu incremento “assim a mercancia em grosso, como as vendas pelo miúdo, e ainda as Artes Fabris, que constituem os Elementos da felicidade do Reino, e as mãos, e braços do Corpo Político” e a Mesa do Bem Comum dos Mercadores (1757) que iria ter um papel interventivo na regulação das atividades económicas na capital do Reino e, por arrastamento, em grande parte do Reino.

Todavia, a mais estruturante, foi a Intendência Geral da Política da Corte, e Reino (25 de junho de 1760) que passou a interferir nas competências dos corregedores, provedores e juizes de fora, no Senado da Câmara de Lisboa, nos assuntos de “polícia” (criminalidade, fomento social e económico, censos, controlo da saúde pública e estado sanitário, a vigilância e a segurança do movimento de pessoas e bens, o recolhimento de mendigos, o combate à prostituição), atuando, muitas vezes de forma arbitrária. Em 1769 tem lugar a extinção do Alcaide-Mor da Cidade de Lisboa o que vem reforçar o poder da Intendência sobre os ministros de bairro e da Casa da Suplicação face ao Senado da Câmara. A morte do Intendente Inácio Ferreira Souto e a nomeação do Intendente Manuel Gonçalves de Miranda (1766) ocorreu quando o Secretário de Estado dos Negócios da Marinha e Guerra, Francisco Xavier Mendonça Furtado, despachava, há mais de três anos, os assuntos de polícia que tinham estado a cargo do irmão, Secretário de Estado dos Negócios do Reino (1760-1763)⁹. Pela mesma altura, a Intendência passou a interferir na chamada “alta política”, com a participação do intendente Manuel Gonçalves de Miranda no Juízo da Inconfidência (como secretário), seja na perseguição ao jansenismo, na expulsão dos jesuítas e, sobretudo, no famoso caso dos Meninos da Palhavã, acolhidos pelo célebre bispo anti-pombalino Miguel de Anunciação.

⁹ Agradeço ao Bruno Cordovil, que está a ultimar a tese de doutoramento sobre a Intendência Geral da Polícia, as informações sobre os intendentos referidos neste texto.

A administração intendencial estender-se-ia pelas áreas da agricultura, obras públicas, fábricas, navegação, hospitais, provimento das tropas, contrabando, foros e rendas (Superintendentes Gerais das Alfândegas (1766) um para o norte e outro para o sul (1766), Superintendente do Sal do Algarve (1765), Inspector Geral para as Fábricas do Reino (1777), Superintendentes dos Lanifícios (1769) e Superintendente Geral da Décima)¹⁰.

No ano seguinte foi a vez do Erário Régio (22 de dezembro de 1761) que passaria a centralizar as operações de tesouraria da fazenda real e a impor a contabilidade das partidas dobradas, folha de caixa (diários), balancetes e movimentos de receitas e despesas (livros auxiliares), alargando este método a todas as câmaras do Reino (23 de julho de 1766). No rescaldo do atentado contra D. José ficava, deste modo, sinalizado, de forma clara, a intromissão política para centralizar as operações de tesouraria e acabar com as várias repartições de arrecadação de receitas e pagamentos. A extensão destas medidas à administração concelhia constituiu a maior intervenção da Coroa nas finanças locais durante o Antigo Regime, causando, evidentemente, enormes problemas com as vereações camarárias que resistiram a escriturar as contas de forma mais clara e integrada num novo sistema de contabilidade geral para todo o Reino. A exigência de competências técnicas e profissionais nesta matéria foi de tal monta que levou à criação da Aula do Comércio para formar oficiais adequados às novas exigências¹¹.

Um ano e alguns meses antes da publicação da Lei da Boa Razão seria criada uma nova mesa de censores (5 de abril de 1768), a Real Mesa Censória, sendo invocada a orientação da *Deducção Chronologica, e Analítica* (sétima demonstração da II Parte)¹² na defesa da “inabdicável Direito da Soberania Temporal” a quem coube sempre a suprema jurisdição de proibir livros contra o índice expurgatório dos jesuítas e a maquinação na censura tripartida de acordo com o parecer do Procurador da Coroa¹³.

10 Para um enquadramento geral ver Subtil, 1997: pp. 135-149.

11 Sobre as finanças régias ver Hespanha, 1997: pp. 181-213.

12 *Deducção Chronologica, e Analytica*, 1767.

13 Ver, sobre a Real Mesa Censória e o ambiente cultural da época, o recente trabalho (publicado) de Tavares, 2018.

No mesmo ano da Lei da Boa Razão foi a vez da Junta das Confirmações Gerais (Carta de Lei de 6 de maio de 1769), com a incumbência de confirmar as doações e mercês de terras, jurisdições, cartas de ofício, dízimos, padroados de igrejas, alcaidarias-mores, reguengos, rendas e foros, direitos, privilégios, graças, liberdades, tenças e ofícios de justiça e fazenda de que resultou, no imediato, a Lei de 10 de junho de 1770, que regulou a instituição de morgados e a Lei de 23 de novembro, do mesmo ano, que declarou a natureza pública dos ofícios de justiça e fazenda.

De referir, ainda, a criação do Colégio Real dos Nobres (Estatutos de 1761) para a formação da nobreza de Corte, mais tarde colocado na dependência da Real Mesa Censória (Alvará de 4 de julho de 1771), a Junta de Providência Literária (1770), os Novos Estatutos da Universidade de Coimbra (1772) e a extinção da autonomia jurisdicional do Tribunal da Inquisição (1769). Como se pode constatar, toda esta rede institucional pedia não só um novo ambiente político como um novo direito regulador cujas as principais linhas de força foram consagradas na Lei da Boa Razão.

O núcleo dirigente *pombalino*

No plano dos atores políticos, o poder *pombalino* foi assegurado por uma pequena rede de dirigentes formada por uma dúzia de desembargadores e os dois irmãos de Sebastião José de Carvalho e Melo¹⁴ que, em conjunto, acompanharam, serviram e executaram as suas orientações e onde desempenhou um papel nuclear o desembargador José de Seabra da Silva, justamente porque lhe coube a tarefa de concretizar e coordenar a produção dos principais instrumentos legislativos, pareceres e consultas. Sem nunca se assumirem como «revolucionários» ou «jacobinos», o certo é que estes políticos concretizaram o conjunto de reformas mais radicais ocorridas durante

¹⁴ Sebastião José de Carvalho e Melo nasceu a 13 de maio de 1699 e faleceu a 8 de maio de 1782 (82 anos). Recebeu a titulação de Conde de Oeiras (15 de julho de 1759) e Marquês de Pombal (16 de setembro de 1769). É vastíssima e diversificada a bibliografia que lhe foi e é dedicada (ver, por exemplo, Maxwell, 2015).

o Antigo Regime, caucionando, doravante, a assunção do ciclo liberal que a Lei da Boa Razão simboliza.

Para além das competências de cada um e das intervenções como deputados e membros de vários organismos, este grupo dirigiu as instituições, tradicionais ou novas, que se envolveram nos programas reformistas pelo que podemos dizer que ao acertarem metodologias de intervenção, acertavam, também, implicações e compromissos com os órgãos a que pertenciam e presidiam. Mas o facto mais notável foi, sem dúvida, a qualidade de desembargador que todos possuíam, acumularem vários cargos e pertencerem aos tribunais superiores do Desembargo do Paço e da Casa da Suplicação, quer antes como depois da Lei da Boa Razão, contando, à data da sua publicação (1769), com uma média etária de 49 anos. Como já dito, a exceção ao grupo destes letrados foram os irmãos do Marquês de Pombal, Francisco Xavier de Mendonça Furtado¹⁵ e Paulo António de Carvalho e Mendonça¹⁶. O primeiro foi governador e capitão-general do Estado do Grão-Pará e Maranhão (1751), regressando ao Reino depois do atentado a D. José (1758-59) para acompanhar e aconselhar o irmão na política regalista e na extinção dos jesuítas, ocupando os cargos de secretário de Estado adjunto do Reino e secretário de Estado dos Negócios da Marinha com a tutela do ultramar. O segundo foi Inquisidor-Mor, responsável pela expulsão dos jesuítas, e Presidente do Senado da Câmara de Lisboa.

No que toca aos desembargadores, o mais importante de todos, José de Seabra da Silva, tinha 37 anos, brilhante aluno da Universidade de Coimbra onde se doutorou com apenas 21 anos de idade, aliava à sua juventude

¹⁵ Francisco Xavier de Mendonça Furtado nasceu em 3 de março de 1701. Foi oficial da marinha (1735-1749). Faleceu em 15 de novembro de 1769. Esteve com o irmão, Sebastião José de Carvalho e Melo, em Londres. Nomeado para governador do Pará e Maranhão (19 de abril 1751) foi comissário para as demarcações. Seria escolhido para Secretário de Estado (19 de julho de 1759) como Adjunto do Pombal e, mais tarde, Secretário de Estado dos Negócios da Marinha e Guerra (1760), altura em que praticamente o Conselho Ultramarino deixou de intervir nos assuntos das colónias. Teve uma influência decisiva no programa e na doutrina regalista e na luta anti jesuíta.

¹⁶ Paulo de Carvalho e Mendonça nasceu em 1702 e faleceu em 17 de janeiro de 1769. Frequentou a Universidade e licenciou-se em Cânones. Foi Inquisidor-geral, desde 1759, fez parte do Conselho Geral de Santo Ofício e foi nomeado Presidente do Senado de Lisboa (1760). Promoveu e autorizou a expulsão da Companhia de Jesus (3 de setembro de 1759).

e energia, o conhecimento e a experiência conjunta de projetos, ao ponto de podermos considerar o grupo como «pombalino-seabrista». Usufruiu do apoio incondicional de Sebastião José de Carvalho e Melo o que lhe permitiu a coordenação de todas as grandes iniciativas antes, durante e após a produção da Lei da Boa Razão (regime da propriedade, doutrina regalista, desvalorização do *ius commune*, perseguição aos jesuítas e concorrentes do poder régio, educação das elites letradas, o fim da autonomia jurisdicional dos donatários da Coroa e o arranque do processo de codificação do direito). Procurador da Coroa desde 1765, seria nomeado desembargador do Paço em 1770 e Adjunto do Secretário de Estado dos Negócios do Reino quando, no ano anterior, passou a ser também Chanceler da Casa da Suplicação depois da morte de Simão da Fonseca Sequeira (1769) onde contou como Adjunto o Intendente Geral da Polícia da Corte e Reino, Manuel Gonçalves de Miranda. Foi, também, Presidente da Junta de Providência Literária (1771), organismo que tutelou o sistema educativo, coordenou a reforma da Universidade de Coimbra (1772) cuja doutrina está vertida no *Compendio Histórico*¹⁷ e nos *Novos Estatutos*, “Nos quaes José de Seabra, João Pereira Ramos, e Francisco de Lemos coordenaram o que era relativo à jurisprudência civil e canonica”. Afastado do poder e exilado (1774), regressaria ao Reino no início do reinado de D. Maria I e, depois do falecimento do Visconde de Vila Nova de Cerqueira (1788), tornar-se-ia a figura fundamental da transição *pombalina* para o período *mariano-joanino*¹⁸.

A seguir, na linha da maior intervenção política, temos João Pereira Ramos de Azevedo Coutinho¹⁹, que a partir de 1768 acumulou vários cargos, o de Ajudante do Procurador da Coroa (1768), trabalhando com José de Seabra

¹⁷ *Compendio Histórico do Estado da Universidade de Coimbra* (1771), 1972.

¹⁸ Ver Resende, 1861: pp. 7 e ss, e síntese da sua biografia e carreira política em Subtil, 2002: pp. 285- 298.

¹⁹ João Pereira Ramos de Azevedo Coutinho (1722-1799), irmão de Francisco de Lemos de Faria Pereira Coutinho (bispo de Coimbra e Reitor reformista da UC) colaborou na redação do *Compendio Histórico* da Universidade de Coimbra e nos seus *Novos Estatutos*, sendo acompanhado pelo irmão como deputado da Junta de Providência Literária. Como Procurador da Coroa teve, como adjunto, Bruno Manuel Monteiro, agravista da Casa da Suplicação (1783). Foi Guarda-mor da Torre do Tombo (1774). Depois da morte de D. José assumiria o lugar de Chanceler da Casa da Suplicação e um lugar de relevo na Academia Real das Ciências.

da Silva, deputado da Real Mesa Censória (1768), da Junta de Providência Literária (1770) e Procurador da Coroa (1771), sucedendo a José de Seabra da Silva. Era irmão de Francisco de Lemos de Faria Pereira Coutinho, Reitor da Universidade de Coimbra, que com ele também pertenceu à Junta de Providência Literária. Foi um dos pombalinos mais implicados na criação de um ambiente das luzes favorável ao despotismo regalista e um dos principais redatores e doutrinadores do *Compêndio Histórico* da Universidade de Coimbra e dos *Novos Estatutos*.

Ombreando com os anteriores, Pedro Gonçalves Cordeiro Pereira²⁰ foi um dos mais ativos membros da Junta da Inconfidência que condenou à morte e expropriou de bens os implicados no atentado régio de 1758, sendo, no mesmo ano, promovido a desembargador do Paço onde colaborou na redação das leis reformistas sobre a propriedade e acabou por presidir ao tribunal (1769), sendo, também, em acumulação do cargo, nomeado Chanceler-Mor (desde 1766), Chanceler da Casa da Suplicação (desde 1758) e deputado da Mesa da Consciência e Ordens. Foi conservador da Companhia do Grão-Pará e Maranhão (1755) onde trabalhou com José de Seabra da Silva. O seu irmão, Lucas de Seabra da Silva²¹, ainda muito novo (26 anos) foi nomeado Adjunto de João Pereira Ramos de Azevedo Coutinho (1771) como Procurador da Coroa, deputado da Junta de Providência Literária onde colaborou no *Compêndio Histórico* e nos *Novos Estatutos* da Universidade de Coimbra. O seu protagonismo continuou ao longo de todo o reinado de D. Maria I. Outro colaborador de José de Seabra da Silva, desde o exercício do cargo de Procurador da Coroa, foi Pedro Viegas de Novais²² que acumu-

20 Pedro Gonçalves Cordeiro Pereira (1683-1769). Para além de ter exercido no Tribunal da Baía, foi agravista, deputado da Mesa da Consciência e Ordens, Juiz dos Feitos da Coroa, conservador da Companhia Geral do Grão-Pará e Chanceler da Casa da Suplicação. Sobre mais detalhes acerca dos desembargadores referidos no texto ver Subtil, 2010.

21 Depois do irmão (José de Seabra da Silva) ter regressado ao poder foi nomeado deputado do Conselho Ultramarino (1790), Chanceler da Casa da Suplicação com promoção a desembargador do Paço (1799). Era Intendente Geral das Polícia da Corte e Reino na altura das invasões francesas (1807).

22 Pedro Viegas de Morais (1722? -1783), para além dos lugares desempenhados nos tribunais da Relação do Porto, Casa da Suplicação e Desembargo do Paço, foi Superintendente do Rio Mondego. Pertencia a uma das mais «qualificadas e nobres» famílias de Barcelos e o irmão era inquisidor do tribunal de Coimbra. Foi lente e colegial de S. Pedro.

lou o cargo de Procurador da Fazenda com o do Juiz dos Feitos da Coroa (desde 1765) e, depois, com o de desembargador do Paço (1766) e deputado da Real Mesa Censória (1768). Teve uma participação permanente na elaboração das consultas sobre a reforma da propriedade. O mesmo se pode dizer de Bartolomeu José Gerales de Andrade²³, Chanceler da Casa da Suplicação (1764-1786) que acumulou, a partir de 1765, com o cargo de Procurador da Fazenda. Foi promovido ao Desembargo do Paço em 1772, embora tenha ido ao tribunal (desde 1766) para desempatar processos em defesa dos interesses da Coroa, argumentando e votando ao lado de José de Seabra da Silva que o nomeou para esta missão. Como, também, de João Pacheco Pereira de Vasconcelos²⁴ que pertenceu à Junta da Inconfidência na qualidade de desembargador do Paço e fez a serventia de Chanceler-mor (1769). Tanto José de Seabra da Silva como o próprio Marquês de Pombal se corresponderam com ele sobre várias matérias em consulta no tribunal para obterem o seu assentimento e conselho. Distinguiram-se, depois, dois outros desembargadores, os casos singulares dos «polícias» Manuel Gonçalves de Miranda²⁵, desembargador da Relação do Porto que fez parte da equipe que investigou o atentado a D. José (1758), Intendente Geral da Polícia da Corte, e Reino (entre 1766 e 1780), foi promovido a desembargador da Casa da Suplicação (1768) precisamente quando colaborou, de forma decisiva, no processo de condenação do Bispo de Coimbra, Miguel de Anunciação, desempenhando o ofício de escrivão na Junta da Inconfidência, cargo que desempenhou noutras ocasiões e com assiduidade. E, o seu antecessor, um interventivo e

23 Bartolomeu José Nunes Gerales de Andrade (1714-1790?), graduou-se em doutor e começou por exercer a magistratura como corregedor da Guarda, foi provedor da Coroa e deputado do Conselho da Fazenda. Foi filho e pai de desembargadores. Também exerceu o cargo de ouvidor da Alfandega de Lisboa e de Secretário de Estado da Casa da Rainha e da Casa de Bragança, entre outros variados ofícios régios.

24 João Pacheco Pereira de Vasconcelos (1684-1775), natural da Bahía, o pai era da região do Porto e a mãe da Bahía, vivendo das suas fazendas. Foi corregedor dos Açores (1737), desembargador da Casa da Suplicação (1750), desembargador do Paço e chanceler da Relação do Rio de Janeiro (1751), conselheiro e chanceler das Três Ordens Militares (1768).

25 Manuel Gonçalves de Miranda (1705-1780?), foi corregedor de Moncorvo e Superintendente dos Linhos e Cânhamos da comarca de Torre de Moncorvo (1747), desembargador da Relação do Porto (1758) e agravista e conselheiro na altura em que foi nomeado Intendente Geral da Polícia (1766). Os pais e avós viviam das suas fazendas e fizeram parte das vereações de Outeiro.

entusiasta regalista, Inácio Ferreira Souto²⁶, também membro da Junta da Inconfidência, desembargador agravista da Casa da Suplicação e o primeiro Intendente Geral da Polícia da Corte, e Reino (1760) muito apoiado politicamente por José de Seabra da Silva. Para completar o grupo de letrados, mais três desembargadores do Paço. O prestigiado José Ricalde Pereira de Castro²⁷ (membro do tribunal desde 1762), deputado da Junta de Providência Literária, Chanceler-Mor (1783) e Presidente da Bula da Cruzada. O desembargador Francisco José da Serra Craesbeck de Carvalho (membro do tribunal desde 1765)²⁸, Chanceler da Relação do Porto (1757) e agravista na Casa da Suplicação. E, por fim, um colaborador indefetível do *pombalismo*, Simão da Fonseca Sequeira (membro do tribunal desde o atentado a D. José, 1758)²⁹, exerceu os importantes cargos de Juiz dos Feitos da Coroa (1753) e Chanceler da Casa da Suplicação (1766) onde era agravista desde 1753. Para além dos irmãos do Marquês de Pombal e desta dúzia de altos dirigente e desembargadores, haverá, ainda, a referir D. Francisco de Lemos de Faria Pereira Coutinho (Reitor da Universidade de Coimbra, entre 1770-79) que implantou a reforma pombalina na Universidade e o cardeal João Cosme da Cunha (cardeal da Cunha), primeiro presidente da Real Mesa Censória (5 de julho de 1760), Regedor da Casa da Suplicação (até 1783), autor da pastoral que atribuiu o regicídio aos jesuítas e votante da condenação do Bispo de Coimbra.

26 Inácio Ferreira Souto (1707-1766). Foi desembargador da Relação do Porto agravista da Casa da Suplicação (1749), Procurador da Fazenda do Ultramar (1758) e Conselheiro (1760). Foi nomeado o primeiro Intendente Geral da Polícia (1760). Já bastante doente em 1765 teve como ajudante João Xavier Teles de Sousa, mas com a sua morte em 1766 o cargo foi, por semanas, interinamente exercido por Simão da Fonseca de Sequeira e depois foi nomeado Manuel Gonçalves de Miranda que se manterá no cargo até 1780, tendo desde 1772, como ajudante António de Sousa da Silveira. Em 1780 tomaria posse do cargo Diogo Inácio Pina Manique, agravista da Casa da Suplicação (desde 1754).

27 José Ricalde Pereira de Castro (1715-1794), doutor e frade foi, também, deputado e chanceler da Casa do Infantado, Procurador da Fazenda, deputado do Santo Ofício e Procurador Geral das Ordens.

28 Francisco José da Serra Craesbeck de Carvalho (1700-1775?). Foi juiz de fora de Avis, Castelo Branco e Tavira (entre 1725 e 1739), agravista da Casa da Suplicação (1751), Chanceler da Relação do Porto (1757). Era fidalgo da Casa Real e o pai foi desembargador, mas os avós foram cabeleireiro e carpinteiro, embora venham a ser nobilitados.

29 Simão da Fonseca Sequeira (1689-1767), foi juiz de fora de Campo Maior (1716), provedor de Castelo Branco (1728), juiz dos Cativos e Resíduos (1745). O pai trabalhou para o Conde de Atouguia e os avós eram lavradores abastados.

O facto desta equipa de «criaturas pombalinas» ser reduzida, com grande competência técnica no âmbito jurídico, culturalmente inovadora, identificada com o modelo político iluminista e ter dirigido as principais instituições da administração central da Coroa assegurou a sintonia e a consistência dos principais textos doutrinários e normativos (por exemplo, *A Dedução Cronológica e Analítica*, a Lei da «Boa Razão», o *Compêndio Histórico* da Universidade de Coimbra e os *Novos Estatutos*) o que torna plausível que os mesmos tenham sido pensados, debatidos e produzidos em partilha e não sejam, portanto, documentos nem de um só autor, nem tenham resultado da vontade despótica do «iluminado» Marquês de Pombal o que, no nosso entender, evidencia a coerência e o cumprimento dos objetivos de um projeto estratégico, assumidamente modernizador para o Reino.

O envolvimento legislativo e político

Com o final do reinado de D. João V e o despontar da crise do ouro no Brasil, a questão do desenvolvimento económico ocupou lugar central na governação em linha com as orientações das novas receitas mercantilistas e fisiocráticas. Mas, iniciado o reinado de D. José, o terramoto de 1755 colocaria outros problemas, sobretudo o referente à reconstrução do património destruído e, naturalmente, o relacionado com o regime da propriedade. No plano político, tanto a crise colonial como a tragédia do sismo tiveram como protagonista a Companhia de Jesus devido ao controlo que exercia sobre as populações indígenas, na resistência que ofereceu ao Tratado de Madrid (1750) e na inflamação dos castigos divinos sobre o terramoto com o consequente apelo à intervenção religiosa para reparação dos pecados e males. A estas manifestações de poder conjuntural, os jesuítas somavam um continuado controlo e regulação do ensino, independência jurisdicional das autoridades ordinárias e seculares da Igreja, com obediência direta a Roma, e na influência que tinham com a assistência religiosa à família real.

Este ambiente não favorecia a intervenção da Coroa para conduzir um projeto de reforma segundo os princípios de uma administração ativa e «policial» que exigia uma direção política racional, segura e assente num poder que se justificava com o «interesse público», ou seja, o novo sistema confiava a execução dos seus programas a dirigentes políticos, obliterando, portanto, a tomada colegial das decisões sinodais. Por exemplo, a ida de Francisco Xavier Furtado para governador do Maranhão e Pará (1750), a criação de companhias monopolistas, a crítica violenta aos jesuítas considerados as causas da decadência do Reino³⁰, a devassa e a acusação do motim do Porto (1758), a condenação da família dos Távoras e seus associados (1759), a expulsão da Companhia de Jesus (1759) e o rompimento das relações diplomáticas com a Santa Sé (1760-1770) inserem-se num conjunto de acontecimentos e práticas de imposição política absoluta.

Evidentemente que este programa, com contornos vincadamente regalistas, exigia uma nova legitimação das fontes do Direito, uma interpretação e uma execução adequadas, sem grandes impedimentos jurisdicionais, administrativos e políticos, isto é, a consumação de um poder autoritário «iluminado» pelas melhores razões do príncipe. Neste sentido se começou a legislar, em várias áreas e após o terramoto (1755), ao arrepio dos costumes e do *ius commune*, mas as dificuldades na aplicação das leis exigia a consumação de uma nova ordem que justificou, obviamente, a inevitabilidade da Lei da Boa Razão (1769) apresentada como regeneradora, nunca jacobina ou revolucionária, ou seja, de que as nossas leis, costumes e práticas teriam sido perturbados e conspurcados pela Companhia de Jesus pelo que se impunha corrigir os desvios e erros e retomar o caminho certo indevidamente interrompido. Esses momentos legislativos que anteciparam a Lei da Boa Razão foram, fundamentalmente, o Alvará de 28 de junho de 1759 que fez valer a razão iluminista, a Lei de 25 de junho de 1760 que criou a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Reino onde se diz que as determinações sejam cumpridas “literal e exatamente” sem “entendidas especulativamente pelas opiniões dos Doutores Juristas”, a Lei de 3 de novembro de 1768 que deter-

³⁰ Relação Abreviada, 1756.

minou a prioridade de direito pátrio e o Alvará de 12 de maio de 1769 que tratou das possibilidades de interpretação, para além da legislação aprovada na mesa do Desembargo do Paço sobre o regime da propriedade, testamentos, heranças e família que obrigou à adequação ao interesse público e às boas razões do príncipe³¹. Contam-se, nesta matéria, entre outros, o diploma de 12 de maio de 1758, que admitia o rateio de terrenos e prédios, independentemente da natureza jurídica, e permitia o expediente das adjudicações e anexações, antecipando a desamortização dos vínculos insignificantes (morgados, capelas e legados pios), a expropriação e proibição da posse de bens de raiz por parte da Igreja e dos corpos de mão morta e a concentração alodial (adjudicação e anexação de bens). A regulação dos testamentos, heranças e doações, tanto para a sociedade civil como para a Igreja e corpos de mão morta, a décima e a sisa (Leis de 25 de junho de 1766, 23 de julho de 1766, 14 de outubro de 1766, 4 de julho de 1768, 12 de maio de 1769, 9 de setembro de 1769, 23 de novembro de 1770, 9 de julho de 1773, 14 de outubro de 1773, 1 de agosto de 1774 e 25 de janeiro de 1775)³².

A intervenção policial para assegurar o cumprimento da legislação foi forte e exemplar sobre os que mostrassem disposição para contrariar o poder régio e esta missão coube à Junta da Inconfidência, Casa da Suplicação e Intendência Geral da Polícia da Corte e, Reino. A fundamentação política ficou caucionada e expressa na *Dedução Cronológica e Analítica*³³ e o sentido

31 Análise desenvolvida por Subtil, 2007: pp. 209-224.

32 Ver detalhes desta produção legislativa em Subtil, 2011d, capítulo V.

33 Publicação dos dois primeiros volumes (1767), os que fizeram doutrina regalista, o primeiro sobre uma visão ideológica e política da História de Portugal, o segundo sobre a relação da Igreja com a Coroa e o terceiro volume (1768) composto por um conjunto de anexos de documentos e justificações para todas as emendas que foram explicitadas nos primeiros dois volumes como que a justificar e provar as deduções retiradas dos textos) que ditou que não podia haver proibição de livros e papeis pela Igreja sem o consentimento do rei. As provas construídas com o propósito de anular a Companhia de Jesus foram apenas a uma petição que o Procurador da Coroa, José de Seabra da Silva, recorreu ao monarca para pedir o beneplácito régio na condução das relações da Coroa com a Igreja, indo, portanto, mais longe que a simples perseguição aos jesuítas, muito embora estes tenham caucionado, em grande parte, toda a argumentação anticlerical.

geral da separação dos poderes espirituais, dos temporais, com a instrumentalização daquele por este, está bem clara no parecer do Procurador da Coroa:

“A Igreja está no Estado, e em que no Imperio não há outro Imperio Superior, ou igual; e isto se assenta porque a ignorancia destes ultimos tempos, e as resoluções, q. houve neste Reyno nos ultimos dous seculos (...) estabeleceram humas perniciozas rotinas, a que querem chamar costumes sem o serem, nem o poderem ser contra todos os Direitos: contra a independencia da Soberania Temporal: Contra a Authoridade do Poder Legislativo, e contra os justos lemites do Sacerdocio”³⁴.

Para evidenciar que as ações policiais tinham consequências, invocou-se, nesta conjuntura, o atrevimento fundado nas práticas tradicionais e assumido por D. Miguel de Anunciação³⁵ (1703-1779, familiar da Casa dos Távora), bispo de Coimbra, que escreveu (8 de novembro de 1768) e difundiu uma carta pastoral onde indexava um conjunto de obras proibidas na sua diocese por serem contrárias à doutrina católica. Rapidamente neutralizado, foi preso em Pedrouços e encarcerado sem julgamento, acusado de ser instrumentalizado pelas “originais maquinações” dos jesuítas e seus estratégias no dizer dos deputados da Real Mesa Censória a quem foi distribuído o processo de censura (João Pereira Ramos de Azevedo Coutinho, Fr. Manuel do Cenáculo, e Fr. Inácio de S. Caetano, nomeados em 9 de dezembro)³⁶.

34 ANTT, Livro nº 244 do Ministério do Reino, p. 179.

35 Revista de *História das Ideias*, número especial dedicado ao Marquês de Pombal, Parecer da Real Mesa Censória, de 23 de dezembro de 1768

36 Ver de Rodrigues, 1982: pp. 207- 298 e “Sentença da RMC, contra a pastoral manuscrita de 8 de novembro de 1768 que o bispo de Coimbra, D. MA, espalhou clandestinamente pelos párocos da sua diocese, preferida no dia 23 de dezembro de 1768” anexo do artigo, pp. 288-298, apoiada na Dedução Cronológica, foi ordenado que a pastoral fosse lacerada e publicamente queimada com pregão na Praça do Comércio e a pena cumpriu-se no dia 27, um sábado na presença do Dr. António Joaquim de Pina Manique. Como em tantos outros momentos, a obsessão persecutória contra os jesuítas até se manifesta nas orientações dadas para a educação do neto de D. José, príncipe da Beira, onde se valoriza o manuseamento das armas que os jesuítas desvalorizavam, a disciplina e o controlo da gestualidade, a compostura do corpo, a domesticação do olhar, o uso do tom das vozes, instruções ao arrepio da doutrina jesuíta”.

Finalmente, para acautelar que as interpretações e incertezas sobre matérias jurídicas não atrapalhassem a centralização e execução das reformas, impunha-se a submissão do direito canónico ao direito pátrio e a regulação superior das discórdias dos tribunais superior da Relação do Porto, Goa, Bahía e Rio de Janeiro através, justamente, dos assentos tomados na mesa grande da Casa da Suplicação, admitidos como fundados na *recta ratio* e no *usus modernus*, assumindo, portanto, um importante papel como direito judicial, isto é, os assentos da Casa da Suplicação associaram o poder judiciário ao poder legislativo³⁷. E os costumes só poderiam ser invocados na ausência da lei pátria e quando tivessem a antiguidade de, pelo menos, um século³⁸.

A boa razão e o impulso protoliberal

Nos acesos debates ocorridos nas *Cortes Geraes e Extraordinarias da Nação Portuguesa* sobre a herança do Antigo Regime e, particularmente, sobre a admiração de muitos deputados liberais pelo reformismo pombalino, o deputado Sarmento criticava Borges Carneiro, um dos maiores defensores da revolução, por “apesar dos seus talentos e conhecimentos, cair no laço armado pelas doutrinas sedutoras do Marquês de Pombal e José Seabra, doutrinas tão anticonstitucionais”, ou seja, o «pecado original» do *pombalismo* foi o de não ter sido constitucional, apesar da valorização das reformas e da invocação dos seus principais inspiradores³⁹. Esta ligação entre o *pombalismo* e o liberalismo está, ademais, sincronizada com as novas “artes” iluministas de governar assentes na razão, no conhecimento e na gestão dos recursos, utilizando as chamadas «ciências do Estado» que integravam saberes e práticas destinados a fortalecer as finanças do príncipe, promover a atividade económica, regular o comércio e o controlo das alfândegas, estimular as exportações e limitar as importações que incluíam três disciplinas: a economia, a polícia e a

³⁷ Ver Carmignani, 2016: pp. 19-29.

³⁸ Ver Wehling & Wehling, 1997: pp. 413 e ss.

³⁹ *Debates Parlamentares*, sessão de 2 de julho de 1822.

cameralística⁴⁰. A cameralística ocupava-se da administração do património do Estado, bens e recursos, bosques, coutos, minas, salinas, impostos, prados, lezírias. Já a economia era destinada a tudo que pudesse fazer crescer a riqueza, a produção, consumo e o comércio. A polícia cuidava dos aspetos que facilitavam a produção de bens e serviços, a boa saúde, a quantidade e qualidade dos alimentos, a vigilância dos costumes, a preservação da moral, o incremento da agricultura e das manufaturas, o combate à delinquência e à mendicidade. Mas estas opções adotadas pelo *pombalismo* precisavam de estar alicerçadas num novo Direito legitimador cuja Lei da Boa Razão sumaria o programa de apoio ao poder esclarecido do reinado de D. José e durante o período mariano-joanino até às invasões francesas (1807). Como já foi dito atrás, a figura fundamental da fase final *pombalina* e transição para o reinado de D. Maria foi o desembargador José de Seabra da Silva que coordenará, em grande parte, o grupo dirigente de letrados responsáveis pela produção legislativa que antecedeu a Lei da Boa Razão como a que, posteriormente, se lhe seguiu, assegurando a continuidade do processo de alteração dos fundamentos jurídicos. Mas não só. A formação e o ensino tornaram-se indispensáveis para o sucesso do novo ordenamento do Direito. Através da Junta de Providência Literária foi feita uma devassa da administração dos jesuítas em Coimbra em cujo relatório (*Compendio Histórico do Estado da Universidade de Coimbra*) se diz: “Nos quaes José de Seabra, João Pereira Ramos, e Francisco de Lemos coordenaram o que era relativo à jurisprudência civil e canonica”⁴¹, preparou a reforma dos Estatutos da Universidade de Coimbra (Carta de Lei de 28 de agosto de 1772, defendia o Direito Natural e apontava os erros sem fim cometidos pela Companhia de Jesus (Aviso de 15 de junho de 1772).

O Reitor, D. Francisco de Lemos de Faria Pereira Coutinho, enaltece a importância do ensino e aprendizagem do Direito para fazer “mancebos capazes de bem entenderem as Leys e de bem as executarem” (carta do marquês)⁴². Para além da reforma dos Estudos Maiores (1772), foi implantada,

40 Para um enquadramento geral destas doutrinas ver Cardoso, 1989.

41 Ver, *Elogio Histórico de José de Seabra da Silva*, *op. cit.*

42 Costa, “Documentos para a História da Universidade de Coimbra 1750-1772”, vol. II, p. 265

no mesmo ano, a rede escolar de Estudos Menores, gerida pela Real Mesa Censória, sendo certo que “nem todos os Individuos destes Reinos, e seus Domínios, se hão de educar com o destino dos Estudos Maiores, porque deles se devem deduzir os que são necessariamente empregados nos serviços rústicos, e constituem os braços, e mãos do Corpo Político...”⁴³. Já para o final do século seria criada uma instituição própria, a Junta da Directoria Geral de Estudos e Escolas do Reino (Carta Régia de 17 de dezembro de 1794).

O trabalho para reunir toda a legislação e proceder à sua compilação e/ou revisão, fundamental para diminuir focos de arbitrariedade e sistematizar o rol do Direito Pátrio e reformar as Ordenações Filipinas, ficou entregue à Junta Ordinária da Revisão e Censura do Novo Código (1784)⁴⁴ (presidida por José de Seabra da Silva) que apresentaria o projeto de Pascoal José de Melo Freire sobre o Direito Público e o Direito Criminal cuja obra *Institutiones Iuris Civilis Lusitani* (1789) constituiu, no dizer de António Manuel Hespanha, a “primeira exposição sintética do direito português” que começou, efetivamente, a ser preparada desde 1774, tendo tido três edições no século XVIII influenciando as *Prelecções de Direito Pátrio Público, e Particular* (1793) de Francisco Coelho de Sousa e S. Paio. Seria, no início do século XIX (Alvará de 7 de maio de 1805) adotada como compêndio para as lições de Direito Pátrio até 1859, altura em que foi substituída pelas *Instituições de Direito Civil Português*, de Manuel António Coelho da Rocha⁴⁵.

A Intendência-Geral da Polícia viu reforçada a sua atuação com a direção de Diogo Inácio de Pina Manique (1780), iniciando uma série de práticas inovadoras de governar como a dos censos populacionais, inquéritos, estatísticas de nascimentos, mortes, casamentos e doenças, a construção de novos cemitérios por motivos sanitários e prevenção da criminalidade.

Apud Araújo, 1999: pp. 67-98.

43 Leis de 28 de agosto e de 6 de novembro de 1772 instituíram as terras onde haveriam “Mestres de Ler, Escrever, e Contar” e onde existiriam Professores de Gramática Latina, Língua Grega, Retórica e Filosofia, *Colecção das Leys, Decretos, e Alvarás...*, 1798: p. 225.

44 Biblioteca Nacional de Portugal, *Colecção Pombalina*, Códice 461, fl. 402v.- 403.

45 Ver Hespanha, 2020.

Mantendo a estratégia de multiplicar a administração intendencial, de tipo ministerial, centralizadora e unipessoal, contrária ao modelo corporativo e colegial, foram criadas novas intendências e novos intendentes: Superintendente Geral das Estradas (1791); Superintendente dos Pinhais de Leiria (1783); Superintendente Geral das Alfandegas (1766); Superintendente do Sal do Algarve (1765); Superintendente Geral da Décima (1798); Superintendente Geral dos Correios e das Estradas (1791); Superintendente dos Contrabandos (1771); Superintendente do Papel Selado (1797).

Quanto aos poderes da Igreja há a assinalar uma nova ofensiva com a expropriação dos bens da Igreja e dos corpos de mão morta (Lei de 9 de setembro de 1796 e Alvará de 23 de fevereiro de 1797) e, atendendo aos enormes problemas de recrutamento, financiamento e autonomia de governo dos conventos e mosteiros, foi iniciada uma estratégia de saneamento, limitação de vocações e submissão à Coroa com a criação da Junta do Melhoramento Temporal das Ordens Religiosas (Decreto de 21 de novembro de 1789) com consequências no encerramento de muitos conventos e mosteiros e/ou a substituição dos seus diretores. A política seguida, mais tarde, pelos liberais nesta matéria foi no mesmo sentido e manter-se-ia até meados do século XIX até os objetivos serem alcançados.

No encalce da diminuição dos poderes concorrentes da Coroa e da anulação da pluralidade de jurisdições dos donatários de Coroa, foram abolidas as ouvidorias e feitas novas demarcações das comarcas⁴⁶ (Carta de Lei de 13 de julho de 1790, Carta de Lei de 19 de julho de 1790 e o Alvará de 7 de janeiro de 1792), antecipando, de certo modo, o sentido e a organização do espaço político das reformas liberais de Mouzinho da Silveira⁴⁷. Com o apoio do Duque de Lafões e do Abade Correia da Serra seria fundada a Real Academia de Ciências de Lisboa (1779) que, decorridos dez anos, iniciava a célebre publicação das suas Memórias, onde pontificavam as críticas à pro-

46 Sobre o tema ver, por todos, Silva, 1998.

47 Ver, sobretudo, Manique, 1989.

priedade vinculada. Seriam criadas, entres outras, a Academia do Nú, a Aula Pública de Debuxo e Desenho, a Aula Régia de Desenho, a Real Biblioteca Pública de Lisboa, o Museu de História Natural e a Real Casa Pia.

Foi com a criação da Real Academia das Ciências (1779-1780) que passou a existir uma instituição destinada a importar, difundir e estimular a produção de técnicas policiais para expandir a população e a economia. No discurso preliminar que abre a edição das “memórias” da Academia Real das Ciências (1797), um dos seus fundadores, José Corrêa da Serra, dizia que “O desejo da pública prosperidade” deve ser o trabalho de cada português e o primeiro passo de uma nação dever ser “conhecer perfeitamente as terras que habita, o que em si encerrão, o que de si produzem, o de que são capazes (...) conhecer o que temos; ensinar-nos a aproveitallo; escolher na immensa variedade das producções da natureza, espalhadas por outras terras, novas plantas, animaes, e culturas análogas aos climas, e terrenos que os Portuguezes habitão” e fazer o “exame do estado actual das artes entre nós, o melhoramento dos methodos, e máquinas que nellas se usão, a diminuição dos gastos, e a dos preços de dahi resulta, os planos sólidos, e calculados de canaes de navegação, e régua, de enxugar paues, melhorar portos, os methodos de aperfeiçoar a nossa navegação” e, por fim, conhecer “as causas, por que crescemos, ou diminuímos em número, em forças, em luzes, em riquezas”.

Memórias para contribuírem para a felicidade e o bem-estar das populações (sal gema, conservar a chuva, água, plantas, farinhas, fundições, hospitais, gado, papel, nitro, fontes, peixe, pescaria, nabos, botânica, meteorologia, estatística, leite, pesos e medidas, sistema decimal, feiras, mercados, vinhas, carvão, manufatura de chapéus, paús, encanamentos, águas-ardentes, comercio, amoreiras, baldio, agricultura, açúcar, queimadas, mapa de povoação, limpeza, calçadas, plantações, estradas, passaportes, casas de jogo, divertimentos públicos, rondas, casas pias, teatros públicos, casas de pasto e albergarias, médicos e cirurgiões, asseio de ruas, seges e bestas de aluguer, iluminação da cidade, moleiros, padeiros, forneiros, parteiras, concubinato e mancebia, epidemias e febres, prostitutas, inoculação e vacinação da varíola, etc).

Conclusão

O momento da publicação da Lei da Boa Razão (1769) não foi uma singularidade do pensamento jurídico ou da História do Direito em Portugal. Foi o resultado de um processo político, social e cultural, uma acumulação de circunstâncias inovadoras no plano legislativo e político o que justifica ter surgido, apenas, no final da década de 60, decorridos catorze anos do terramoto (1755) e das medidas fundadas numa legislação que não estava alinhada com o direito romano nem com as tradições do Reino. Mas foi um momento de rutura por ter caucionado a arbitrariedade da política e o Estado *de Polícia*. Por isso mesmo, com o decorrer dos anos e a constatação de resistências na aplicação desta legislação, tornou-se indispensável obrigar ao cumprimento das decisões político-administrativas e sentenças dos tribunais, bem como acautelar a exequibilidade de novas medidas.

Este quadro político tinha, por conseguinte, que ser garantido através de um instrumento geral que definisse e fizesse doutrina sobre as fontes de Direito e as interpretações do mesmo. Nem de outro modo podia ser para que as condições do desenvolvimento económico pudessem oferecer confiança ao comércio, indústria e agricultura. Essa garantia foi dada pela Lei da Boa Razão (1769) que, ao proceder a uma alteração no ordenamento jurídico português, obrigou, por sua vez, a um investimento no ensino e das práticas dos juristas para concretizarem este novo desiderato. A «democratização» do Direito era outra das condições para a sua difusão, aceitação, interiorização e regulação das práticas sociais pelo que se investiu, igualmente, na rede dos Estudos Menores e na formação e carreiras dos oficiais régios, cada vez menos proprietários dos seus ofícios e mais funcionários públicos e administrativos.

Mas não bastava intervir na redefinição das fontes de Direito, era necessário fixar medidas que pudessem diminuir as capacidades subjetivas de interpretação da lei e, por isso, o recurso à jurisprudência imanada de um só

tribunal superior, a Casa da Suplicação, através dos seus assentos. E mesmo assim, a concretização política possibilitada por este quadro não foi suficiente para evitar recursos, apelos e agravos devido à fragmentária e pulverizada produção legislativa a cargo de vários tribunais régios. Esta foi, portanto, a razão pelo interesse na codificação que fecharia o sentido da reforma do Direito Moderno em Portugal (Junta Ordinária da Revisão e Censura do Novo Código (1784) onde desempenhou um papel nuclear o jurista Pascoal José de Melo Freire.

Evidentemente, que este esforço jurídico só ganhava sentido e significado se fosse posto ao serviço da política orientada pelo despotismo iluminado do Estado *de Polícia* com objetivos próximos do paradigma individualista, cada vez mais longe da sociedade corporativa. Não teria sido possível reformar o que foi reformado, desde o terramoto (1755) até às invasões francesas (1807), sem alterar os fundamentos e as práticas da lei e dos tribunais permitidos pelo enquadramento geral da Lei da Boa Razão e a centralidade dos assentos da Casa da Suplicação.

O efeito desta mudança corresponderá à influência que continuaram a exercer, no Reino e no Império, em particular no Brasil, os letrados saídos da Universidade de Coimbra depois dos Novos Estatutos (1772) formatados, doravante, pelo Direito Pátrio e pelo Direito Natural, a meritocracia, a inovação dos procedimentos burocráticos, as novas cartilhas de tramitação administrativa, tanto nos organismos centrais como periféricos, a explosão de memórias e propostas sobre os mais diversos temas de desenvolvimento social, económico, científico, cultural, de saúde e segurança enviadas para a Academia Real das Ciências, muitas publicadas e divulgadas por todo o Reino. A estratégia política *pombalina* assentou a sua confiança e poder, quase em exclusivo, no grupo dos juristas que detinham não só o saber como a competência para dizerem a nova «verdade» regalista e iluminista e já não a

habilidade para o debate e o confronto das opiniões típicos do direito romano. Aos novos juristas *pombalinos* continuou, como no passado, reservada a tarefa de imaginarem uma nova sociedade antes, durante e depois da revolução vintista (1820).

Ao libertar o Direito das amarras do *ius commune*, das glosas e comentários dos doutores, ao promover a certeza da jurisprudência, tanto a Lei da Boa Razão como a exclusividade da autoridade dos assentos da Casa da Suplicação libertaram a política para mudar a sociedade corporativa do Antigo Regime de forma a que, decorridos cerca de meio século, se pudesse consumir o processo político liberal.

II PARTE

O Liberalismo

CAPÍTULO IV

O Estado Constitucional

Um olhar caleidoscópico sobre a Revolução de 1820 e as suas consequências

O trabalho historiográfico sobre a Revolução de 1820 e a monarquia constitucional favorece a (in)distinção entre a sociedade do Antigo Regime e a do Estado Liberal, desde a análise dos mecanismos de poder, do ambiente político, educativo, económico e social que cimentaram, em grande parte, os fundamentos da sociedade contemporânea.

O Conselho Editorial dos *Cadernos do Arquivo Municipal* decidiu dedicar dois números à evocação dos 200 anos da Revolução de 1820 e indicar-me para coordenar o projeto que, desde a primeira hora, aceitei com gosto e honra. Os trabalhos foram muitos e a muitos ficou a dever a dedicação, o empenho profissional e a competência historiográfica. Por isso, gostaria de comprazer-me e agradecer. Mostrar a minha grande satisfação pela superior qualidade dos dois números, com dezanove trabalhos e quatro resenhas, que contribuem para um entendimento mais alargado e inovador do processo de construção do Estado Liberal a partir da revolução vintista.

E agradecer a todos os que escreveram para os dois números, Adelaide Brochado, Álvaro Costa de Matos, Ana Cristina Araújo, António Pedro Manique, Carlos Louzada Subtil, Carlos Manique da Silva, Eduardo Soczek Mendes, José Amado Mendes, José Guilherme Victorino, Luís Alves Fraga, Manuel M. Cardoso Leal, María Zozaya-Montes, Nara Tinoco, Nuno Camarinhas, Sandra Cunha Pires, Sónia Pereira Henriques, Telma Mattos Ruas,

Teresa Fonseca e Thais Palmeira Moraes. Quero prestar a minha admiração e agradecimento porque foram eles que construíram os conteúdos destes números. Mas quem os organizou, preparando as revisões científicas, a correção dos textos, a edição e a comunicação com os autores, foi uma equipe do Arquivo Municipal, competente e dedicada, a quem quero deixar os meus maiores elogios e obséquios: Denise Santos, Fernando Matos, Joana Pinheiro (design), Nuno Campos, Nuno Martins, Sandra Cunha Pires e, também, Pedro Cordeiro e Susana Santareno (comunicação). Na coordenação exímia, pronta e aturada desta equipe quero distinguir a Marta Gomes a quem me ligam já laços de amizade. Um agradecimento pelo apoio institucional da Helena Neves que soube, junto das instâncias de decisão, apoiar as muitas tarefas, algumas complicadas, para a edição online e em suporte de papel.

O número 14 destes *Cadernos do Arquivo Municipal* é caracterizado por uma vertente política, institucional e administrativa.

Abre com um artigo de José Subtil sobre o «Estado de *Polícia*, Revolução e Estado Liberal (1760-1865): “Em homenagem a António Manuel Hespanha”» onde se comparam os resultados do reformismo iluminista da segunda metade do século XVIII com os resultados do Estado Liberal passados 45 anos da revolução. A conclusão a que se chegou é de uma forte ligação entre os dois períodos embora a revolução induza a ideia de um corte radical com o Antigo Regime. A homenagem prestada justifica-se na medida em que António Manuel Hespanha foi o historiador que mais contribuiu para o conhecimento plural e multifacetado da construção e/ou da imaginação da construção do Estado, desde o século XVII até ao século XIX.

O trabalho de António Pedro Manique, «Parlamento, Governo e produção legislativa na primeira fase da Regeneração. Normas legais e práticas políticas», aborda uma das áreas onde se evidenciou a maior novidade política do novo Estado Liberal, ou seja, as práticas referentes à produção legislativa e as relações entre o Parlamento e o Governo, realçando o significado entre a “constituição formal” e a “constituição real” e os mecanismos informais de comunicação política para a aprovação dos projetos legislativos.

A investigação apresentada por Sónia Pereira Henrique, o «"O Arquivo Moderno do Ultramar": herança administrativa da Revolução Liberal (1833-1910)», no seguimento e em complemento à sua tese de doutoramento, vem chamar a atenção para a organização de um arquivo da administração central que foi determinante para a monitorização e controlo do processo de colonização da monarquia constitucional revelando, também, aspetos do modelo de decisão e tramitação burocrática.

O trabalho de Nara Tinoco, uma investigadora brasileira que tem dedicado a sua investigação às biografias de desembargadores com exercício no Brasil, apresenta-nos, desta feita, o percurso político e administrativo de «José Joaquim Vieira Godinho (1728-1804): um natural das Minas Gerais na Universidade de Coimbra. Contributos para uma biografia» para evidenciar a influência da formação iluminista académica no processo da formação da consciência sobre a independência política do Brasil, neste caso no primeiro professor de Direito Pátrio, uma das fontes de legitimação do novo direito das Luzes.

Eduardo Soczek Mendes, também um investigador brasileiro, revisita no seu texto «Dos "bons tempos" à "última era dos mártires": as petições de Alexandre Herculano em favor dos frades e das freiras», a questão da extinção das ordens religiosas e o confisco dos seus bens, tanto de mosteiros como de conventos, para enquadrar dois opúsculos de um dos mais notáveis intelectuais liberais a interceder a favor dos frades, ou seja, uma perspetiva sobre as contradições entre a visão do mundo, a consciência crítica e a inculcação religiosa.

Sandra Cunha Pires, escolhendo a área administrativa da saúde pública, a «Junta de Inspeção de Providências Contra a Peste: contributos para o estudo da administração da Saúde nas comarcas portuguesas no início do século XIX», oferece-nos o desenho de uma estrutura administrativa que engloba os órgãos centrais de decisão e as periferias executivas no combate à peste como um dos flagelos que mobilizava a atenção política e sanitária em todo o Reino.

No quadro geral dos seus trabalhos sobre a administração da justiça, Nuno Camarinhas, com base exclusivamente no espólio do Arquivo Municipal, traça-nos o sistema de organização da justiça em Lisboa na altura da revolução, «A administração da justiça na Lisboa de 1820 a partir da documentação do Arquivo Municipal», justamente para se entender o nível de intervenção do Senado da Câmara de Lisboa no provimento de lugares de cargos de juizes letrados.

O último texto deste número é de Manuel M. Cardoso Leal sobre a consolidação do ideal da revolução vintista, «Revolução de 1820: um ideal amadurecido na adversidade (1820-1870)», refletido politicamente nas experiências dos textos constitucionais, em especial, a Constituição de 1822, a Carta Constitucional de 1826 e o Ato Adicional de 1852. O autor concluiu ainda que, para além destas aprendizagens constitucionais, a derrota do absolutismo se deveu, também, ao consenso entre as facções liberais traduzido no fim dos permanentes conflitos e discórdias através do ato adicional de 1852.

O número termina com a secção *Documenta*, com um inventário dos atos eleitorais «Revolução Liberal: testemunhos evocativos de atos eleitorais (1820-1822)», recolha realizada por Adelaide Brochado e que serve de enquadramento eleitoral à revolução, uma das iniciativas mais inovadoras do liberalismo. E conta, ainda, com duas recensões de José Subtil e Luís Alves Fraga sobre, respetivamente, José Alberto Silva e a Academia Real das Ciências e as atas do Colóquio de História Militar (2018) sobre o liberalismo e os militares.

O número 15 apresenta textos com um pendor social, cultural, de saúde pública e, sobretudo, educativo. No plano social, começa com um artigo de Ana Cristina Araújo sobre «O Montepio Literário e a Revolução de 1820. Princípios mutualistas para professores e homens de letras (1813-1821)», uma associação que congregou professores e homens de letras e foi criada num persistente ambiente reivindicativo antes da revolução. Tendo por objetivo a mutualidade das respostas às várias necessidades da profissão (magros recursos, segurança no trabalho e falta de assistência social às

famílias e aos próprios), a associação viria, mais tarde, a alargar o âmbito dos seus associados e a desempenhar um papel social inovador, marcando um movimento singular no quadro político dos ideais liberais.

Numa temática afim, segue-se o texto de José Amado Mendes, «Organizações sem fins lucrativos: responsabilidade social pautada por valores, 1820-1910», que se debruça sobre as organizações sem fins lucrativos que tiveram uma relevância considerável ao longo do processo de industrialização e o consequente crescimento de carenciados, desamparados, desempregados ou empregados violentamente explorados. Este movimento associativo, com um dinamismo assinalável durante a monarquia constitucional, contribuiu, de uma forma solidária e inovadora, no plano social, para atenuar as dificuldades da pobreza e da indigência.

Na área da educação temos três artigos. O primeiro, de Carlos Manique da Silva, «Os batalhões escolares do município de Lisboa: organização e práticas rituais (década de 1880)», relativo aos batalhões escolares do concelho de Lisboa e ao processo de militarização da infância posto em marcha nas escolas municipais com o objetivo de fazer de cada educando um “cidadão-soldado” capaz de cultivar as virtudes cívicas e patrióticas. Encontramos no texto o modelo de produção desta inculcação educativa através de práticas rituais e das relações entre a instrução militar, a educação física e a educação moral.

O segundo, da autoria de Telma Mattos Ruas, «O ensino primário em Lisboa durante a monarquia constitucional: contributos para o seu estudo», discute o constante debate sobre a centralização e a descentralização da administração do ensino primário como opções estratégicas para o sistema de ensino, tendo em vista dotar todos os indivíduos de conhecimentos elementares para o exercício da cidadania.

O terceiro, de Thais Palmeira Moraes, «Novo espaço educativo para a infância: o jardim de infância», retoma a conceptualização da idade da infância e integra essa temática ao longo do período Oitocentista, sobretudo, na parte final do século. O texto realça a emergência clara da criança

como um ser diferente do adulto que exigia, portanto, modelos pedagógicos particulares e adequados à sua especificidade como os jardins de infância que emergem na década de 80 do século XIX, mas, também, a ideia de que a criança devia crescer, aprender e educar-se no seio da família.

Mudando de área temática, a escolha inusitada, mas com repercussões culturais e políticas, do trabalho de uma investigadora espanhola, María Zozaya-Montes, «¿Fueron las esculturas un débil instrumento de nacionalización em Portugal? Revolución y monarquía em Lisboa y provincias (1820-1910)», conduz-nos para uma análise das esculturas no processo de criação do “estado-nação” ao fixar uma visão da história e permitir uma leitura pública e visual de representações de monarcas, políticos, heróis e acontecimentos, criando um ambiente simbólico propício ao desenvolvimento democrático. O artigo é percorrido por várias iconografias alusivas ao tema.

O penúltimo texto é de Teresa Fonseca sobre «O quotidiano popular lisboeta através das “Cantigas subversivas” (1828-1832)», em que escolhe as cantigas subversivas para sinalizar e analisar os ambientes de censura e perseguição, no período miguelista, contra a cultura popular e os locais de sociabilidade lisboeta onde se comia, bebia e dançava. Ao mesmo tempo procura-se conhecer melhor as características desta Lisboa popular numa conjuntura marcada pelo conflito e a luta política.

E segue-se o texto de Carlos Louzada Subtil, «O Conselho de Saúde Pública, uma imanência da Revolução de 1820», onde se contextualiza o surgimento nuclear do Conselho de Saúde Pública, criado no tempo de Passos Manuel (1836), por causa dos receios das doenças contagiosas. Tornar-se-ia num importante organismo de regulação da saúde pública segundo o estilo de governo higienista, próximo de práticas vinculadas ao “biopoder” como dispositivo disciplinar estadualista.

O número termina com a secção *Varia* onde se apresenta uma relação detalhada sobre evocações da revolução com base nas fontes documentais do acervo do Arquivo Municipal de Lisboa, «Revolução Liberal: relação circunstanciada de testemunhos evocativos (18209-1823)», por Adelaide Brochado.

E uma inventariação, por Álvaro Costa de Matos, dos acontecimentos revolucionários cobertos pela *Gazeta de Lisboa*, «A Gazeta de Lisboa e a Revolução Liberal de 24 de Agosto de 1820: ensaio de formalização concreta», a sua mediação jornalística e as repercussões políticas na formação da opinião pública, acompanhadas com a reprodução de várias alegorias, textos transcritos e capas representativas das edições daquela publicação.

A fechar o número temos, ainda, duas resenhas de José Guilherme Victorino e António Pedro Manique sobre, respetivamente, a *Sociedade Propaganda de Portugal*, de Pedro Cerdeira, e a historiografia política e cultural na época do visconde de Santarém, volume coletivo coordenado por Daniel Estudante Protásio.

O leitor, desde o especialista do século XIX até ao estudante de licenciatura passando pelo que aprecia a história mais recente, encontrará, estou certo, nestes dois volumes, conhecimento e matéria de reflexão para abordar com novidades a revolução vintista e o regime da monarquia constitucional. Em nome de todos que fizeram os números 14 e 15 dos *Cadernos do Arquivo Municipal*, desejo o maior proveito na leitura dos seus textos, ficando-nos a satisfação por termos cumprido, tanto quanto soubemos fazê-lo, a evocação da Revolução de 1820 e o conseqüente regime liberal.

As Cortes Constituintes e a insuperável discórdia política entre deputados portugueses e brasileiros (1820-1823)

Introdução

As circunstâncias que ocorreram depois da revolução liberal de 1820 favoreceriam as condições para que, no Brasil e em Portugal, cá e lá, se criasse uma dinâmica imparável para a independência, tornando inviável o projeto de uma união entre os dois reinos¹. Essas condições tiveram a ver, como se verá ao longo do texto, com o modo como funcionaram as Cortes Constituintes, o acolhimento tardio dos deputados brasileiros, a segregação entre as bancadas de deputados portugueses e brasileiros, o bloqueio doutrinário e político causado pelos desentendimentos sobre o que era a verdadeira representatividade política dos deputados, o alcance do significado da soberania e da noção de nação e as investidas legislativas contra os desalinhamentos brasileiros, numa palavra, na insuperável discórdia que se instalou no Congresso. Por isso, o objetivo do presente texto é realçar, no âmbito do ambiente político das Cortes Constituintes, a indisponibilidade política da maioria dos deputados portugueses e de alguns brasileiros para resolverem o problema de passar do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, uma criação

¹ Sobre as grandes linhas de interpretação do sistema colonial v., por exemplo, Alexandre, 1993a, 1993b; Pedreira & Monteiro, 2013; Hespanha, 2006; Bicalho, 2015; Fragoso & Bicalho, 2001; Souza, 2006; sobre a independência Malerba, 2006; Pimenta, 2008; Siqueira, 2006; Sleiman, 2006; corpo político, Souza, 1999; Estado e Nação, Jancsó, 2003. Um novo modelo de interpretação, de que António Hespanha, foi percussor de referência, ao abordar o direito colonial como uma pluralidade de direitos e autonomias devido à cultura jurídica e às fragilidades do exercício do poder.

da monarquia absoluta, para uma união condizente com o regime constitucional e liberal². Se a análise da luta pelo poder de dominação, depois da chegada dos primeiros deputados brasileiros, até à assinatura e juramento da Constituição, tem tido, nos últimos anos, maior atenção da historiografia brasileira, em especial, sobre o desempenho dos deputados brasileiros nas Cortes Constituintes (fundacionais as teses de doutoramento de Lúcia Maria Bastos Pereira das Neves³ e Márcia Regina Berbel⁴, o certo é que o tema não foi, ainda, suficientemente, analisado pela historiografia portuguesa.

Sem termos por intenção analisar os discursos dos deputados do ponto de vista semiótico e/ou linguístico, um trabalho que começou a ser feito por historiadores brasileiros para revelarem o mosaico de sentimentos “nacionalistas”⁵, interessa-nos as intervenções parlamentares para captar as contrariedades e as tensões políticas agravadas pelo problema do desfasamento comunicacional que acumulava cerca de cinco meses de diferimento entre o emissor e o recetor das mensagens⁶. Do lado de cá e do lado de lá, a distância

2 Como fontes foram usados o *Diário das Cortes Geraes...*, 1821 e 1822, referidos com a sigla DC-GECNP; Santos, 1883 e o *Diário do Governo*, referido doravante por DG, uma publicação diária que faz a síntese dos debates, reproduz passagens de periódicos, divulga ofícios das câmaras e governos provinciais, cartas de D. Pedro para D. João VI, elenca os registos das chegadas marítimas, dá notícias internacionais, publica “cartas ao redator” para completar notícias, ou dar outras. Alguns deputados portugueses mais ativos, como Manuel Borges Carneiro e Manuel Fernandes Tomás, recorriam a este periódico para continuarem as suas intervenções no Congresso. Um caso interessante, por exemplo, foram as duas cartas dirigidas ao Redator, uma do deputado paulista Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, a caricaturar a animação das galerias por causa da sua intervenção em defesa dos subscritores da representação da junta de São Paulo, que eram tão “honrados como os deputados que estavam no Congresso” e a criticar a sobrançeria intelectual do deputado Manuel Borges Carneiro “admirando-me somente que nos não quisesse dom de alguns grãos de vulgaridade, e rusticidade, que bem podia repartir sem ficar pobre”. Na outra carta, Manuel Fernandes Tomás, reprende o deputado brasileiro e adverte-o de que não se pode demitir-se apenas por se sentir ofendido, defende as manifestações públicas das galerias, que não foram de “alarido mas de rumor” e surpreende-se com a insinuação de que teriam sido encomendado, (DG, nº 92, de 20 de abril de 1822). Para um enquadramento do vintismo (1820-1823) ver, sobretudo, Castro, 1990, 1996; Vieira, 1992; sobre o processo constitucional, Vargas & Ribeiro, 1993 e, sobretudo, Hespanha, 2012 e 2019a. Sobre o desempenho do influente deputado Manuel Fernandes Tomás, ver Cardoso, 2020.

3 Neves, 1992.

4 Berbel, 1997.

5 Por exemplo, Tasca, 2016, onde a linguagem é vista como agente estruturante da tensão política entre brasileiros e portugueses.

6 Para um entendimento detalhado sobre a situação burocrática e política causada pela distância entre Portugal e o Brasil, ver, por todos, Martins, 2007. No ano de 1821, as embarcações e passageiros entrados no Tejo, vindos do Brasil, entre 1 de janeiro e 31 de dezembro, foram: Rio de Janeiro, 23; Bahia, 23; Pernambuco, 26; Maranhão, 21; Pará, 16; Ceará, 4. Em média semanal tivemos duas embarcações a chegar do Brasil, um movimento perto de 50 passagei-

era tão grande e o tempo de comunicação tão longo que deixava, por vezes, sem sentido muitas das intenções e deliberações tomadas. E, não menos vezes, a imaginação e a fantasia transformavam a realidade, proporcionavam a intriga, viciavam os comportamentos e baralhavam os acontecimentos como o caso ridículo no cumprimento de leis por desobediência ou irreverência. Tudo servia para recolher informação, como canais diplomáticos, ofícios, cartas privadas, relatos de particulares, notícias em jornais, depoimentos de tripulantes e passageiros, muitas das vezes para enviesar a realidade brasileira⁷. A multiplicidade desencontrada da comunicação e o oportunismo alimentavam uma opinião pública devassada por intoxicações⁸. Depois do regresso de D. João VI começaram as contrariedades por causa do indesejado retorno à menoridade política do Brasil e dissolução da máquina administrativa, extinção de muitos cargos e instituições⁹ como o Desembargo do Paço, a Casa da Suplicação, a Mesa da Consciência e Ordens, a redução de mercês e privilégios. As alterações administrativas para transformar as capitanias em províncias, governadas, não por capitães-generais, mas por juntas provisionais, constituíram outra mudança radical e polémica na vida política do Brasil¹⁰. Um ambiente que se foi agravando com o fracionamento das posições políticas destas novas províncias relativamente à independência, à união ou reunião com o Reino de Portugal, posições assumidas por múltiplos atores que acentuavam a incapacidade da Coroa para controlar a situação. As eleições

ros por semana e uma duração média da viagem de dois meses e meio (DG, n.º 43, de 20 de fevereiro 1822). Invulgar foi a viagem da nau D. João VI, vinda do Rio de Janeiro, com 66 dias de viagem, 540 tripulantes e 465 passageiros (DG, n.º 124, 28 de maio de 1822). Todas as embarcações tinham, pelo menos, uma mala de correio, por onde eram remetidos documentos oficiais, cartas e notícias que o comandante fazia chegar ao palácio de Queluz. As informações verbais recolhidas ao comandante, aos tripulantes e passageiros eram reproduzidas no *Diário do Governo* e outros periódicos.

7 Cabral, 2006.

8 Castro, 1993.

9 Wehling, 1986; Subtil, 2020a.

10 Foi numa sessão em que se apreciou o parecer da Comissão da Constituição sobre os governos ultramarinos e o regresso de D. Pedro ao Reino que teve lugar o debate sobre a extinção da Casa da Suplicação e outros tribunais e conselhos, do desagrado dos deputados brasileiros (DG, 20 de setembro 1821, n.º 223, Sessão 185 do Congresso, 19 de setembro). As juntas provisórias, que vieram a manter uma comunicação com as Cortes Constituintes, foram Rio de Janeiro, Pernambuco, Pará, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso, Rio Grande de S. Pedro do Sul, Maranhão, Ceará, Piauí, Santa Catarina, Paraíba, Alagoas, Espírito Santo e Goyases e Bahia.

para os procuradores provinciais proporcionariam mais fatores de instabilidade por os governadores militares e as juntas de fazenda, nomeados pelo Reino de Portugal, não ficarem sujeitos à tutela das juntas provinciais¹¹.

Por sua vez, a insistência no regresso do príncipe D. Pedro e a cessação da sua regência, acentuou a imposição do Reino de Portugal obrigar o Reino do Brasil a ficar sujeito a uma regência nomeada pelo monarca e à mercê dos desígnios do governo. Se esta regência por nomeação se assemelhava, em traços gerais, ao anterior governador geral, a regência do príncipe D. Pedro transportava uma legitimidade régia e criava a possibilidade de se tornar monarca caso sucedesse no trono. Do lado de cá, as manifestações políticas nas Cortes Constituintes para com os deputados brasileiros, a indiferença com as suas propostas e indicações, o tom acintoso para com algumas intervenções, induziam a ideia de uma união desigual que podia retroceder a uma situação anterior a 1808¹². Deste modo, ao centrarmos a nossa atenção nestas questões, procuramos realçar alguns fatores criados no Congresso que não facilitaram o compromisso e o diálogo e, consequentemente, contribuíram para a formação de uma consciência autonomista por parte dos deputados brasileiros.

Finalmente, uma nota metodológica para chamar atenção sobre a necessidade de referir uma abundante e recente bibliografia brasileira que, não tratando especificamente da questão que nos ocupa no texto, aborda, contudo, temáticas correlativas que ajudam a contextualizar o processo que se desenvolveu fora das Cortes Constituintes. O recurso, mais do que habitual,

¹¹ Chaves, 2013, 2018.

¹² A criação de uma deputação permanente para substituir as Cortes nos períodos de não funcionamento e na transição entre eleições, foi um dos raros momentos de acerto na paridade constitucional, com três deputados das províncias da Europa, três deputados das províncias do Ultramar e um deputado sorteado de entre um da Europa e outro do Ultramar. Sobre esta deputação, competência e forma de eleição dos deputados, ver artigos 117º a 120º da Constituição de 1822. Contudo, os deputados brasileiros, pela voz do pernambucano Francisco Moniz Tavares entregaram uma indicação para se formarem duas deputações, uma na capital dos deputados europeus, e outra em qualquer das cidades do Brasil. O deputado Pimentel Maldonado, concordando que “devemos tratar com toda a igualdade, e fraternidade os Senhores Deputados do Ultramar” acabou, porém, por reprová-la proposta e acompanhou o deputado Francisco de Lemos Bettencourt, da província da Estremadura, com o argumento, mais uma vez, da estafada ideia de que não havia deputados de reinos nem de províncias, eram todos da nação, e, portanto, a composição não podia ficar limitada a critérios regionais: “eu não sou da opinião do projeto que quer a eleição seja da parte da europa, e parte do ultramar, (...) pois comtemplei só uma nação, e que os deputados não são das províncias que os nomearam, mas de toda a Nação que representa a família Portuguesa” (DG, 13 de novembro, n.º 269, Sessão n.º 229, 12 de novembro).

às notas de rodapé teve por objetivo, sempre que possível, transcrever debates à margem do texto principal, bem como realçar factos e acontecimentos relativamente singulares.

O domínio parlamentar dos deputados portugueses

Vejam, resumidamente, o processo da constituição dos «grupos» parlamentares dos deputados portugueses e brasileiros nas Cortes Constituintes. Apesar da minoria da representação dos deputados brasileiros, o cumprimento das deliberações foi sempre admitido pela bancada portuguesa como legítima e legal porque consideravam que os deputados brasileiros pertenciam à nação e não às províncias, o que era, evidentemente, contrariado pela bancada brasileira que não aceitava equiparar uma província europeia com qualquer província brasileira e, por isso, não consentiam na aplicação da Constituição ao Brasil¹³.

O momento eleitoral para a escolha dos deputados, que viriam a compor as Cortes Constituintes, ocorreu em dezembro de 1820¹⁴. Esta primeira experiência eleitoral foi regulada por duas instruções (31 de outubro e 22 de novembro de 1820)¹⁵ que acabariam por ser referências eleitorais para o Brasil, sobretudo o sufrágio indireto por freguesias, comarcas e províncias e a proporcionalidade dos deputados pelo número de habitantes, o critério do vínculo de naturalidade à província e a maioria eleitoral para apuramento dos deputados brasileiros às Cortes de Lisboa (Decreto de 18 de abril de 1821)¹⁶. O essencial do sufrágio assentava nas juntas eleitorais, presididas pelo juiz de fora¹⁷. Nas freguesias, estas juntas eram compostas por todos os cidadãos domiciliados e residentes, sendo que, por cada 200 fogos, seria elei-

13 Sobre os deputados há muita informação, ver, por exemplo, Castro, 2002b. Sobre os deputados brasileiros, ver, entre outros, Varnhagen, 2010; Carvalho, 2003; Boschi, 2002.

14 Vieira, 1992.

15 Costa, 2019. Na lei de 22 de novembro de 1820, o Congresso ficou fixado em 100 deputados a que acresciam os das ilhas e domínios Ultramarinos, embora a maioria dos pareceres recebidos na Comissão de Constituição advogasse um contingente de 120 deputados. Sobre os problemas colocados pela doutrina da representação política de tipo liberal, v. Moreira & Domingues, 2021.

16 A população brasileira atingia, no ano de 1808, um total de 2.323.386 habitantes livres, o que daria uma representação de 76 deputados pelos critérios seguidos para os deputados portugueses. O que se veio a verificar foi, porém, a eleição de 66 deputados efetivos e 26 substitutos dos quais acabariam empossados nove deputados (Boschi, 2002).

17 Almeida, 2016; Almeida, 2010.

to um eleitor, cidadão maior de 25 anos e morador na freguesia. Estes eleitores juntar-se-iam, na cabeça da comarca, para elegerem o eleitor ou eleitores da comarca para que estes, depois, elegessem os deputados que deviam ter mais de 25 anos, terem nascido ou estarem domiciliados há mais de sete anos na província¹⁸.

No computo geral, foram eleitos 100 deputados para o Reino de Portugal com a seguinte distribuição: província Algarve (3), Alentejo (10), Estremadura (24), Beira (29), Minho (25) e Trás-os-Montes (9). Como, desde o ano de 1815, o Brasil era um Reino, teria uma representação em pé de igualdade com o Reino de Portugal, mas como não se sabia a reação das províncias brasileiras à revolução de 1820 que só tomaram conhecimento no mês de outubro, não era possível inventariar o número exato de deputados brasileiros¹⁹. A demora pelas manifestações de adesão, a organização do ato eleitoral no Brasil e a urgência em convocar as Cortes Constituintes para dar cumprimento às promessas da revolução constituíram um feixe de problemas nada fácil de resolver. Tanto mais que a presença de deputados brasileiros era o garante indispensável da abrangência constitucional para o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve e o fundamento da legitimidade das Cortes Constituintes, ou seja, os deputados do Reino do Brasil eram imprescindíveis no âmbito da nova noção de soberania²⁰.

18 Mais informações em Subtil, 2021. Sobre a evocação, divulgação e tramitação do ato eleitoral ver Brochado, 2020. Os maiores problemas do ato eleitoral em Portugal foram a enorme taxa de analfabetismo, que tolhia a formação de contingentes de eleitores e eleitos, a desconformidade entre o espaço político do Antigo Regime e a modelação de um sistema racionalizado, de tipo liberal, que não facilitava a constituição de assembleias de eleitores por causa da imensa rede de 800 municípios, dos quais 228 tinham menos de 200 fogos e só 177 ultrapassavam os mil fogos (Manique, 2020). E, em terceiro lugar, a moldura política e cultural, dominada por uma longa tradição de autonomias e práticas sociais, em contradição com uma cultura racional e centralizadora (Hespanha, 2019b). Estes problemas replicaram-se no Brasil com tonalidades diferentes conforme as províncias.

19 A primeira província do Brasil a aderir ao liberalismo foi o Grão-Pará (1 de janeiro de 1821), seguida da Bahia (10 de fevereiro de 1821) e do Rio de Janeiro (26 de fevereiro de 1821), estas datas dizem respeito ao conhecimento das Cortes.

20 Se a proclamação da Junta Provisional do Governo Supremo do Reino ao Brasil (31 de outubro de 1820), exortava os brasileiros a aderirem à revolução liberal e a fazerem “parte da grande família portuguesa”, numa nova exortação lembravam que era preciso “que vossos Deputados venhão completar o quadro da representação nacional para auxiliar as Cortes em suas laboriosas tarefas, e tomar nas deliberações a parte que devem ter”, esquecendo de dizer, contudo, que as Bases da Constituição já tinham sido aprovadas só pelos deputados portugueses, *Exortação das Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa aos “habitantes do Brasil”*, de 13 de julho de 1821),

Para resolver o problema foram propostas várias soluções. Uma apontava para a ideia de só abrirem os trabalhos das Cortes Constituintes depois da chegada dos deputados brasileiros ou de, pelo menos, a maioria. Outra solução admitia a eleição provisória de deputados brasileiros que residissem no Reino de Portugal para serem, posteriormente, substituídos pelos eleitos no Brasil. Uma terceira proposta defendia o regime de cooptação, ou seja, a designação temporária dos deputados brasileiros pelas Cortes Constituintes. E, finalmente, a proposta que acabaria por vingar, apontou para a abertura imediata das Cortes Constituintes e a integração faseada dos deputados brasileiros à medida que chegassem. Como veremos, esta solução acarretou muitos problemas e nunca consubstanciou uma situação regular e legal como aconteceu com a aprovação das Bases da Constituição sem a presença dos deputados brasileiros que não participaram nas sessões desde janeiro até agosto de 1821, altura em que chegaram os primeiros e poucos deputados²¹.

Apesar de as Bases da Constituição (2 de março de 1821), no ponto 21), dizerem, sem margens para dúvidas, que “Somentemente à Nação pertence fazer a sua Constituição, ou lei fundamental, por meio de seus Representantes legitimamente eleitos. Esta lei fundamental obrigará por ora somente aos Portugueses residentes nos Reinos de Portugal e Algarves, que estão legalmente representados nas presentes Cortes”, admitindo para os “que residem

21 Moreira & Domingues, 2021. O ano parlamentar das Cortes Constituintes iniciou-se a 24 de janeiro de 1821 e encerrou a 31 de dezembro, para recomençar em 28 de janeiro de 1822 e terminar a 4 de novembro. As Cortes aprovaram o texto constitucional no dia 23 de setembro de 1822 e o juramento régio de D. João VI ocorreu no dia 1 de outubro, seguindo-se o das câmaras municipais e outras entidades, embora crescesse, cada vez mais, a ideia de que não havia condições para a sua aplicação. Nos primeiros debates das Cortes Ordinárias, começou mesmo a falar-se na sua revisão (Hespanha, 2012; 2004). Uma das análises mais interessantes, do ponto de vista político, é confrontar o projeto da constituição (Moreira & Domingues, 2018), apresentado às Cortes em 25 de junho de 1821 e entrou em discussão no dia 9 de junho, com o texto constitucional (Pereira, 2018) que radicalizaria o projeto. O combate político foi assumido pelo deputado José Joaquim Rodrigues de Basto, acompanhado, no essencial, pelos deputados Francisco Manuel Martins Ramos, da província das Alagoas, o deputado fluminense Francisco Vilela Barbosa, o baiano Cipriano Barata e José Vitorino Barrete Feio, deputado pelo Alentejo (Moreira, 2018; Pereira, 2018). Com a revogação da Constituição de 1822, D. João VI nomearia uma junta, formada por personalidades moderadas e de grande prestígio político e académico, para propor uma nova Constituição e evitar a ofensiva absolutista. Alguns projetos constitucionais de cidadãos foram, também, enviados à junta (Hespanha, 2004). Consultar o projeto em *Projeto da Constituição Política da Monarquia Portuguesa, 1822*, pp. 3-18 e 123-138.

nas outras três partes do mundo, ela se lhes tornara comum, logo que pelos seus legítimos Representantes declarem ser essa a sua vontade” (sessão de 20 de fevereiro de 1821). Seria, pois, com base neste compromisso que os deputados portugueses exigiram aos deputados brasileiros, antes de tomarem assento no Congresso, o juramento das Bases da Constituição.

Não é possível, nestas circunstâncias, ignorar o ambiente pouco propício à integração dos novos deputados que foram recebidos apenas por protocolos burocráticos e sentiram desconfiança na participação das sessões, muitas vezes sujeitos a apupos das bancadas e das galerias. O mal estar obrigou, inclusive, os deputados brasileiros mais ativos e intervenientes a abandonarem os debates e a ausentarem-se das votações.

Outros problemas se levantaram como o da dimensão das suas representatividades. Na sessão de 3 de fevereiro de 1821, o deputado Bento Pereira do Carmo, da província da Estremadura, apresentava, a propósito, um projeto para regular “Representação nacional Portuguesa de ambos os Mundos para que todos os portugueses concorram à formação da Lei Fundamental”. Das propostas que vieram a ser discutidas, uma apontava para três deputados por cada província do Rio de Janeiro e Bahia, e dois por cada uma das restantes e, uma outra proposta, defendia uma paridade igual à do Reino de Portugal. Contudo, como para a grande maioria dos deputados portugueses, os critérios que estavam a ser praticados proporcionavam o conforto de maiorias no Congresso não quiseram debater o assunto.

Quadro I
Número de deputados brasileiros efetivos às Cortes Constituintes e cronologia da sua chegada às Cortes Constituintes
(agosto de 1821 a julho de 1822)

Província	Deputados	Data de chegada
Pernambuco	7	agosto de 1821
Rio de Janeiro	5	setembro de 1821
Bahia	9	dezembro de 1821
Pará	2	abril de 1822
Espírito Santo	1	abril de 1822
Goiás	2	abril de 1822
Ceará	5	maio de 1822
Paraíba	3	julho de 1822
Piauí	2	julho de 1822
São Paulo	6	fevereiro de 1822
Rio Negro	1	agosto de 1822
Maranhão	2	novembro de 1821
Santa Catarina	1	novembro de 1821
Alagoas	3	dezembro de 1821
Total dos chegados	49	
Minas Gerais	13	-
Sertão	2	-
Rio Grande do Norte	2	-
Total dos não chegados	17	
Total dos deputados efetivos	66	

Outra dificuldade prendeu-se com a realização do processo eleitoral. Uma das últimas decisões de D. João VI, antes de sair do Rio de Janeiro, foi impulsionar as eleições (decreto de 7 de março de 1821, mais tarde corroborado por um outro das Cortes, de 18 de abril de 1821), numa altura em que já se previa um enorme atraso nas eleições e na chegada dos deputados brasileiros. Mesmo assim, esta previsibilidade não acautelou medidas extraor-

dinárias para evitar o *deficit* da representação brasileira o que evidenciava uma desvalorização do Brasil no processo constitucional²². No total foram eleitos 92 deputados brasileiros, entre efetivos e suplentes. Do grupo dos efetivos eleitos, num total de 66 deputados, só 49 deputados vieram para o Congresso (Quadro I).

Os primeiros a tomar posse em Lisboa, a 29 de agosto de 1821, foram os deputados de Pernambuco (7)²³ que tinham sido sufragados a 7 de junho. Em 10 de setembro foi a vez dos deputados do Rio de Janeiro (5). Os da Bahia (9) tomaram posse em 15 de dezembro. E só no ano seguinte, em abril de 1822, teve lugar a posse dos deputados do Pará (2), Espírito Santo (1) e Goiás (2), para, em meados de maio ser a vez da província do Ceará (5). Em meados de julho, as Cortes suspenderam a chegada dos deputados de Paraíba e Piauí (5) e deram posse aos substitutos porque a Constituição estava pronta e prestes a ser aprovada. A bancada de Minas Gerais que era a mais numerosa (13 deputados), não acabaria por vir para Lisboa²⁴.

Os deputados brasileiros não formaram uma unidade política coesa e refletiram as particularidades regionais das províncias que os elegeram. Por exemplo, as regiões Norte e Nordeste tinham posições bem diferentes das do Centro-Sul, os primeiros com ligações mais estreitas com a Coroa e as segundas com uma experiência de distanciamento político e administrativo

22 No dia 23 de março de 1821, D. João VI, antes de partir do Brasil, determinava que “sem perda de tempo, se façam eleições dos deputados para representarem o Reino do Brasil. O decreto, de 7 de março de 1821, dava instruções para as eleições, contudo seria o decreto das Cortes, de 18 de abril de 1821, que abriria o processo eleitoral com orientações semelhantes ao regulamento de 22 de novembro de 1820 sobre as eleições para as Cortes Constituintes.

23 A fórmula usada para receber os deputados brasileiros foi exclusivamente burocrática. O presidente do Congresso suspendia a sessão para dar a palavra ao relator da Comissão de Verificação dos Poderes apresentar o parecer sobre o cumprimento das procurações e, de seguida, eram convidados a prestaram juramento e a tomarem assento nas Cortes, sendo, depois, retomada a sessão e as votações. Os deputados de Pernambuco que tomaram posse foram: Inácio Pinto de Almeida e Castro, Manuel Zeferino dos Santos, Pedro de Araújo Lima, João Ferreira da Silva, Francisco Moniz Tavares, Feliz José Tavares Lyra, Domingos Malaquias de Aguiar e Pires Ferreira), (DG, 30 de agosto de 1821, nº 205, sessão nº 169, de 29 de agosto de 1821).

24 Dos 13 deputados efetivos da província de Minas Gerais, que nunca embarcaram para Lisboa, oito eram formados em Coimbra. No conjunto geral dos deputados eleitos e substitutos, num total de 92, contam-se 27 ministros régios a exercerem diversas funções administrativas, na maioria com formação em direito, 23 clérigos e 12 militares, um subtotal de 62 (67%), ou seja, um grupo maioritário de deputados brasileiros que tinham servido a Coroa e a Igreja no período colonial (Boschi, 2002).

desde a permanência da Corte no Rio de Janeiro. O deputado paulista Diogo Antônio Feijó, dizia a propósito “Que não somos deputados do Brasil, de quem em outro tempo fazíamos uma parte imediata, porque cada província se governa hoje independente. Cada um é somente deputado da província que o elegeu”.

Os deputados brasileiros que não se reviam no conceito de nação brasileira, não comungaram, portanto, do compromisso político de que as votações nas Cortes Constituintes cobriam o Reino de Portugal e do Brasil como uma só nação. Esta questão, retomada mais à frente, esteve na origem do permanente confronto político com a bancada portuguesa e gerou momentos de tensão nas bancadas mais interventivas como do Rio de Janeiro, São Paulo e Pernambuco²⁵. O certo é quando os de cá e os de lá se juntaram no palácio das Necessidades, já tinham decorrido oito meses durante os quais os deputados portugueses decidiram, constitucionalmente, sem os representantes do Reino do Brasil. E, até ao mês de abril de 1822, ou seja, já nos finais do debate sobre a Constituição, só tinham chegado a Lisboa 21 deputados brasileiros, das províncias de Pernambuco, Rio de Janeiro e Bahia (Quadro I). Esta representação insignificante do Reino do Brasil foi, como já o referimos, a maior das fragilidades constitucionais, incapaz de refletir a abrangência dos direitos de cada Reino e a principal causa política do movimento pela independência. Compreende-se, por isso, o choque provocado pelos primeiros deputados brasileiros quando exigiram ratificar as votações já ocorridas com o argumento de que a Constituição era para o Reino Unido e não, apenas, para o Reino de Portugal e, posteriormente, forçarem ratificar a Constituição com um ato adicional referente ao Brasil.

A rejeição desta iniciativa dos deputados brasileiros fundou-se, mais uma vez, no argumento usado e abusado pela bancada portuguesa que os deputados eram deputados da nação e, não do Reino de Portugal e, nes-

²⁵ Ver, do deputado paulista Diogo Antônio Feijó, a invocação das *Lembranças e Apontamentos* para os deputados de São Paulo, de 22 de agosto de 1821, redigidas por José Bonifácio de Andrada e Silva, onde se destacavam as vantagens da união desde que fossem asseguradas as condições de igualdade para a União, para o Brasil e para a província de São Paulo. A ideia era, por conseguinte, criar uma paridade entre Portugal e Brasil (DCGECNP, sessão de 25 de abril de 1822).

te sentido, a lei da maioria praticada nas votações, era a lei manifesta da vontade da nação para todo o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. Este bloqueio, ao mesmo tempo eivado de oportunismo e hipocrisia face à realidade dos factos, impediu os deputados portugueses de entenderem a diferença entre a natureza tradicional da união declarada em 1815, por um rei absoluto, e a união que se queria concretizar com o novo regime constitucional e liberal.

Para contornar este confronto político, seria criada uma Comissão de deputados brasileiros, adiante analisada em detalhe, para propor aditamentos constitucionais para serem apreciados durante a revisão final da Constituição. O resultado foi, porém, provocatório para os deputados brasileiros na medida em que as objeções e pedidos de debate não foram, por motivos da agenda das sessões, discutidos e, no final, seriam rejeitados em bloco. Foi esta sistemática inviabilização, por parte dos deputados portugueses, das propostas brasileiras, a menoridade política conferida às suas intervenções, de quererem, por vezes, “mandar as leis nas pontas das baionetas”, que levaria ao pedido dos deputados brasileiros para serem dispensados de assinar, de jurar e não acompanharem os atos protocolares da celebração da Constituição.

O processo político

Retomando ideias centrais deste texto, uma das grandes questões que moldou a relação do Brasil com Portugal, entre os anos de 1815 e 1822, foi a maioria dos deputados portugueses quererem manter o figurino do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves²⁶ e não terem equacionado, ou pelo menos discutido, um império luso-brasileiro de tipo unitário ou federal²⁷.

²⁶ Pereira, 2010; Silva, 2009.

²⁷ Os deputados brasileiros perguntavam, a propósito, e com fundamentos constitucionais, porque é que o Brasil não podia fazer a sua própria Constituição na medida em que, a partir do dia da revolução (24 de agosto de 1820), Portugal se tinha separado do Brasil ao estabelecer uma nova forma de governo que alterou, de facto e de direito, o pacto estabelecido com a união criada por D. João VI (1815). Esta atitude condicionou todo o processo político como a medida da representação política, a escolha da sede do novo Reino, o regresso de D. João VI e

A Carta de Lei de 16 de dezembro de 1815, que elevou o Estado do Brasil à categoria de Reino e o une aos Reinos de Portugal, e dos Algarves com o título de *Reino Unido de Portugal, e do Brasil, e Algarves d'aquem e d'alem Mar* foi uma iniciativa do regime absolutista²⁸. Quando, no ano seguinte (20 de março de 1816), falecia a rainha D. Maria I, a aclamação de D. João VI ficou congelada pela fragilidade do ato de aclamação ter que acontecer no Brasil e foi preciso, passados dois anos, ter acontecido a revolta Pernambuco (1817) para a aclamação de D. João VI ter acontecido no Rio de Janeiro, contribuindo para o crescimento da autonomia do Brasil, mas, também, para a futura fragmentação administrativa por causa da fragilidade do relacionamento do poder executivo fluminense com as câmaras e as juntas provinciais que seriam criadas pelas Cortes Constituintes com competências econômicas, fiscais e administrativas²⁹.

No dia 1 de setembro de 1821, quando as Cortes Constituintes, para apaziguar a situação na província de Pernambuco, criavam uma junta pro-

do filho D. Pedro, a centralidade da província do Rio de Janeiro sobre as outras provinciais, a delegação do poder executivo e do poder legislativo (Silva, 2009). Curiosamente, pela mesma altura (entre 1808 e 1811), por inspiração de D. Rodrigo de Sousa Coutinho e com a diplomacia de D. Pedro de Sousa e Holstein, esteve em marcha uma estratégia de reforço da Casa de Bragança através da união das coroas de Portugal e Espanha e da anexação das colônias espanholas, o que quer dizer que o tema do império era debatido nas elites, com efeitos na posição de Portugal no contexto da Europa (Subtil, 2012; Coutinho, 1958).

28 O processo político foi, ainda, dominado por uma enorme confusão identitária que os deputados agudizaram com a promoção de diferenças, estigmas e contágios miméticos, como pátria, país, nação, reino, deputados europeus e americanos, brasileiros e brasilienses, recolonização, regeneração. No periódico *O Correio Brasiliense* (1808), apoiante e divulgador das posições inglesas no governo, a distinção entre brasiliense, natural do Brasil; brasileiro, o português europeu que vai negociar ao Brasil; o americano, brasileiro que quer ser livre. A combinação destas várias pátrias num corpo homogêneo formava um enorme mosaico, nascido da pátria mãe e não do reino irmão (Pimenta, 2006; Jancsó & Pimenta, 2000 e Fanni, 2015; Jancsó, 2005a e 2005b; Tasca, 2013). Fernando Catroga (2013) confronta a institucionalização do ordenamento político-administrativo e territorial com os princípios da soberania e da divisão de poderes e as formas de integração e de tensão entre centro e periferia, indissociável das ideias de pátria, nação e cidadania, região ou província, ou seja, da organização dos micropoderes locais, aos afetos dos patriotismos locais e nacionais.

29 O que mudaria, radicalmente, depois da revolução de 1820, foi a soberania deixar de residir no monarca e passar para a nação, representada por uma assembleia de deputados (Hespanha, 2004; 2019b; Castro, 2002a; Silva, 2004; 1988). No mesmo dia da aclamação, para celebração do “Ato da Minha Aclamação e Exaltação ao Trono destes Reinos”, o monarca, pelo Decreto de 6 de fevereiro de 1818, acabava com as devassas de Pernambuco e outras terras sobre “alguns malvados” que quiseram “inficionar a Nação Portuguesa” não “prender, ou sequestrar a mais nenhum Reo, ainda que pelas mesmas Devassas já se lhe tenham formalizado culpas, exceto tendo sido dos Cabeças da Rebelião”.

visória com jurisdição civil, económica, administrativa e de polícia, exceto sobre a junta da fazenda e o governador das armas, acabaram por despoletar a revolta dos pernambucanos sobre as intenções do governo de Lisboa manter o controlo sobre a economia e as forças militares³⁰. Uma decisão que não podia ter corrido pior, tanto mais que o modelo desta junta será replicado nas restantes províncias, compostas por sete membros para as províncias do Pará, Maranhão, Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso e Goiares, e de cinco membros para as restantes províncias³¹.

30 O deputado baiano Domingos Borges de Barros, com o apoio do pernambucano Francisco Moniz Tavares e do português Francisco Soares Franco, deputado da Estremadura, chamava a atenção para o debate sobre o título 6º da Constituição, sobre as juntas administrativas, não poder ser discutido sem estarem, pelos menos, 2/3 dos deputados brasileiros ou, então, que as decisões não fossem aplicadas ao Brasil. Em sentido contrário, o deputado Manuel Borges Carneiro entendeu não haver necessidade de mais deputados brasileiros porque a maioria já tinha tomado posse, provocando a reação do deputado paulista Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, para lhe lembrar que, pelo menos, deveriam chegar 80 deputados do Brasil e nem sequer estavam 30 no Congresso. Por causa deste conflito de representação mostra bem a indisposição que afetou o Congresso. O deputado José Joaquim Ferreira de Moura, da Beira, começou por perguntar se, afinal, estava em causa a legalidade das decisões tomadas pelas Cortes. E, mais uma vez, intervinha o paulista Antônio Carlos Ribeiro de Andrada para lhe dizer, em tom desafiante, que “a força repulsiva que tendia a desligar o Continente Americano, do Europeu, excedia a força centrípeta que os devia unir”, por isso, as Bases da Constituição não deviam “jamais ser feitas, sem a concorrência dos brasileiros; porem que estes tinham cedido a isto e os haviam ratificado, mais por conveniência do que por Justiça”. Em resposta, o deputado português José Joaquim Ferreira de Moura, entendeu frisar que as procurações não foram passadas por conveniência porque “os povos os mandaram para aprovar a constituição”, recebendo a contra-argumentação do deputado José Lino dos Santos Coutinho (Bahia) com a alegação de que “nas procurações não está dito que vinham para o Congresso aprovar a Constituição que estava feita mas para a fazer” e que se estava a fazer uma grande confusão entre as províncias europeias, que têm quase os mesmo interesses, e as províncias do Brasil que até se “podiam chamar Reinos, e são muito diferentes em usos, e costumes, e que as leis Municipais pelas quais se regem são muito diversas”, seguindo-se um jocoso comentário do deputado brasileiro Araújo Lima sobre a intervenção do deputado José Joaquim Ferreira de Moura, ao dizer-lhe que “se havia cansado com seus argumentos, para provar que as decisões do Congresso eram legais” (DG, 7 de março de 1822, 56, Sessão 317, 6 de março). Depois de aprovarem este novo modelo de governo, as Cortes Constituintes alargaram o poder das juntas provisórias (7 de julho de 1822) para extinguir tributos, isentar da décima e alterar taxas (Slemian, 2007).

31 No dia 1 era publicado o decreto régio sobre o sistema de governo e administração das juntas provisórias de governo cujos membros eram eleitos por eleitores das paróquias cidadãos “conspícuos por seus conhecimentos, probidade, e aderência ao Sistema Constitucional, de maior idade, possuindo meios de subsistência”. Os membros da junta da fazenda eram, porém, independentes e responsáveis ao governo de Lisboa e ao Congresso, acontecendo o mesmo com os generais encarregados do governo das armas das províncias. Estas juntas estiveram ativas até ao final do ano de 1823 e constituíram uma rutura com o modelo de governo. Como eram legitimadas pelo voto popular, acabaram por configurar uma verdadeira representação política dos interesses das províncias que, mais tarde, com a criação do Conselho de Procuradores, formariam autênticas assembleias constitucionais (16 de fevereiro de 1822). A

As Cortes queriam, com a formação destas juntas provinciais, criar condições para o regresso de D. Pedro e, deste modo, decapitar a liderança executiva. De facto, pouco depois, começaram por pedir que o príncipe regente regressasse para viajar pelas Cortes de França, Espanha e Inglaterra³², para acabarem, por exigir o seu retorno (29 de setembro de 1821). Quando estas ordens chegaram ao Rio de Janeiro, dois meses e meio depois (11 de dezembro), as reações das elites, as manifestações populares e os jornais provocaram uma onda de desobediência e resistência.

Na sequência destas reações, D. Pedro de Alcântara (9 de janeiro de 1822), declarava não obedecer às Cortes e ficar no Brasil “Como é para o bem de todos, e felicidade geral da Nação, estou pronto: diga ao povo que fico” como resposta ao pedido da câmara do Rio de Janeiro. O influente José Bonifácio de Andrada e Silva, tornava-se chefe do gabinete ministerial (16 de janeiro de 1822) e o Príncipe Regente criava o Conselho de Procuradores Gerais das Províncias do Brasil (16 de fevereiro de 1822) com o objetivo de convocar uma Assembleia Geral de Representantes das Províncias do Brasil (3 de março de 1822). A seguir à convocação da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa seguiram-se as instruções para as eleições (19 de junho de 1822) da autoria de José Bonifácio de Andrada e Silva³³.

força política destas juntas revelar-se-ia, por exemplo, na Junta de São Paulo, liderada por José Bonifácio de Andrada e Silva, que passou a Junta do Conselho do Governo Provisório (23 de junho) ou na proposta à Junta de Minas Gerais (22 de março de 1822) para criarem uma Liga que impedisse a independência das juntas de fazenda e dos governos militares (DG, 3 de Outubro de 1821, n.º 234).

32 V. Quadro I com 66 deputados efetivos a que acresceram 26 deputados substitutos, num total de 92. A maioria (62 em 92) eram clérigos, militares e funcionários régios. E, num tom jocoso, diria o deputado Barata, entre apupos, que 30 ou 40 deputados no meio de 100 não valiam nada e que o Brasil não estava, portanto, devidamente representado para fazer ouvir a sua voz.

33 Foi no dia 17 de abril de 1823 que 52 deputados se reuniram na Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil. A influência doutrinária e a liderança de José Bonifácio de Andrada e Silva foram determinantes. A tese de doutoramento de Valdeci Lopes de Araújo (Araújo, 2008) dá-nos um conhecimento detalhado sobre a modernidade do seu discurso desde que deixou a Academia Real das Ciências de Lisboa para regressar ao Brasil “para ir habitar o novo Portugal, onde nasci”. Em 1820 tornou-se conselheiro de D. João VI e, em 1821, seria nomeado vice-presidente da Junta Provisória de São Paulo sendo o autor das *Lembranças e Apontamentos* para os deputados paulistas na base da regeneração do Brasil como cenário principal do Império, distanciando-se, portanto do ideário de regeneração dos liberais portugueses a quem acusou de “retrogradação colonizadora”. As críticas radicais que fez às Cortes teve por tema central o despotismo e a unificação do passado colonial como evidenciou, mais uma vez, na redação do *Manifesto do Príncipe Regente* de 6 de agosto de 1822.

Estava, portanto, em movimento uma dinâmica de independência que apanhava as Cortes Constituintes desprevenidas, sem capacidade de reação devido ao desfasamento de informações³⁴ e, por isso, percebe-se porque no dia 23 de julho de 1822, tenham agido, de forma inútil, ao anularem o decreto de Rio de Janeiro de 16 de fevereiro de 1822 quando já estava em marcha a convocação da Assembleia Constituinte e Legislativa do Brasil³⁵. E, cerca de mês depois era assinada a Constituição (23 de setembro) quando, alguns dias antes, D. Pedro tinha declarado a independência no famoso grito de Ipiranga (7 de setembro de 1822) e no dia 1 de dezembro tinha lugar a coroação como imperador quando as Cortes tinham encerrado no dia 4 de Novembro.

A comissão especial dos negócios do Brasil

O que se passou com a Comissão Especial dos Negócios do Brasil retrata o quadro político instalado nas Cortes Constituintes ao mostrar como os deputados portugueses ensaiaram atenção aos deputados brasileiros com a criação de uma comissão “brasileira”, mas continuara a rejeitar as suas propostas³⁶.

³⁴ Vejam-se mais desencontros da comunicação política atlântica, entre outros dados ao longo do texto. No DG, 11 de agosto de 1821, nº 189, é reproduzido um extrato da *Gazeta do Rio de Janeiro*, de 9 de junho, dando conta da aprovação das Bases da Constituição e dos acontecimentos do dia 7 quando D. Pedro recebeu os membros da junta provisória, criada com base no artigo 31.º das Bases da Constituição, (membros do governo, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Reino, e Estrangeiros, Pedro Alvares Dinis, desembargador do paço; Negócios da Fazenda, Conde da Lousã, D. Diogo; Negócios da Guerra, Marechal de Campo Carlos Frederico de Caula; Negócios da Marinha, Manuel António Farinha). Mais um outro desencontro, paradoxal, de 13 de maio de 1822 quando D. Pedro aceita ser Defensor Perpétuo do Brasil enquanto nas Cortes, António Carlos Machado e Silva (irmão do José Bonifácio de Andrada e Silva) era vaiado e perturbado no seu discurso ao defender o Brasil (22 de maio de 1822). O desconcerto da situação não evitou que as Cortes Constituintes, por Carta de Lei de 17 de dezembro de 1822, definissem a sede da Regência do Brasil na cidade da Bahia a que ficariam sujeitas todas as províncias, exceto Pará e Maranhão e, eventualmente, outras que requeiram ficar dependente do Governo de Portugal. E no dia 14 de janeiro de 1823, quando a independência era uma realidade, eram acusadas de rebeldes as províncias que desobedecem à Constituição, ou reconhecessem o governo do Rio de Janeiro (o caso das províncias do Ceará, Paraíba do Norte, Pernambuco, Alagoas, Rio de Janeiro e São Paulo).

³⁵ De forma contraditória, as Cortes abriam um julgamento aos membros da Junta Provisória do Governo da província de São Paulo que assinaram a representação ao Príncipe Regente (24 de dezembro de 1821) e aos que assinaram o discurso dirigido a sua Alteza Real no Rio de Janeiro (26 de janeiro 1822).

³⁶ Foi o deputado da Estremadura Bento Pereira do Carmo que propôs a criação desta co-

A situação incômoda e pouco correta tinha-se vindo a acentuar com a pouca ou nenhuma atenção que as Cortes Constituintes deram aos persistentes pedidos dos deputados brasileiros para os artigos da Constituição aprovados se adequarem ao Brasil. Cada vez mais difícil de justificar esta exclusão e pressionados pela ameaça de abandono dos deputados brasileiros, as Cortes Constituintes acabariam por criar uma Comissão de 15 membros, só de deputados do Brasil, para apresentarem propostas de revisão e “preparar todos os artigos constitucionais, que são requeridos pela especial situação, e circunstancias das províncias ultramarinas, para serem discutidos ao tempo da revisão da Constituição” (11 de março de 1822).

Um dos membros da comissão, o deputado fluminense Francisco Vilela Barbosa, apresentou, de imediato, um projeto de ato adicional, recebido com muitas críticas e rejeitado, de tal forma que os membros da comissão ameaçaram com a demissão na medida em que os deputados portugueses só aprovavam “coisas insignificantes sobre o Brasil” e deixavam morrer, à nascerça, as mais importantes devido à força da pluralidade dos votos³⁷. Mas, insistindo, a Comissão Especial dos Negócios do Brasil oporia outro projeto sobre o poder legislativo, propondo dois congressos, um em cada reino³⁸. O congresso do Brasil reuniria no local de residência do regente e o Congresso de Portugal na sede do monarca. Existiriam, ainda, umas Cortes Gerais para rever as leis aprovadas pelos dois congressos, com sede em Lisboa, composta por 50 deputados, 25 de cada uma das cortes, com competências especiais

missão com o apoio do deputado fluminense Francisco Vilela Barbosa e do deputado paulista Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, embora chamassem a atenção que deviam estar presentes todos os deputados por causa da dimensão do Brasil. Designada, depois, por Comissão Especial para os Negócios do Brasil, apresentaria, em 19 de março e 10 de junho de 1822, propostas para serem apostas à Constituição e, ainda, o célebre projeto de artigos adicionais à Constituição, de 15 de junho de 1822, posteriormente, completados com novas adendas (30 de junho) que causaria um enorme embaraço político no Congresso.

37 Outra evidência incongruente da comunicação política foi quando, ainda, na sessão 20 de setembro de 1822, os argumentos políticos oscilavam entre uma espécie de união que podia revestir a figura de federação, ou a unidade absoluta dos dois Reinos, ninguém falava, abertamente na independência, mas o certo é que o Brasil já tinha assumido a separação.

38 Projeto apresentado no dia 15 de junho e discutido na sessão do dia 26 de junho de 1822. Foram autores do projeto os deputados brasileiros, José Feliciano Fernandes Pinheiro (São Paulo), Antônio Carlos Ribeiro de Andrada (São Paulo), José Lino dos Santos Coutinho (Bahia), Francisco Vilela Barbosa (Rio de Janeiro) e Pedro de Araújo Lima (Pernambuco).

para os assuntos comerciais, de defesa, militares e da marinha, para reverter leis e intervir nos abusos de poder.

O projeto foi apresentado pelo deputado do Minho e secretário do Congresso Francisco Xavier Soares de Azevedo como se tratasse do milagre para evitar a independência e promover a formação de Império “Luso-brasiliano”. Justificou os objetivos e propósitos com as muitas discussões havidas na comissão, na representação da câmara do Rio de Janeiro, na indicação do vice-presidente do governo de Minas Gerais e nas cartas da junta provisória de Pernambuco. De acordo com o seu relato, a comissão tinha chegado à conclusão de que o “sistema de unidade inteira dos dois reinos, é quase de absoluta impossibilidade” porque “na Constituição de um Império composto de partes tao heterogéneas, e opostas, como são Portugal, e o Brasil, há necessariamente duas cousas mui distintas, que merecem consideração, e duas classes de leis, que se não podem confundir sem o maior abuso, e risco” e que o “Reino do Brasil é muito arredado do de Portugal, a sua localidade, e circunstancias o diferenciam essencialmente de qualquer regime, e sistema Europeu; e tudo isto exige, que haja um meio local de fazer essas leis, e de as fazer executar”.

Percebe-se o desconforto que estas propostas causaram na bancada dos deputados portugueses, a começar pela reação do deputado de Trás-os-Montes António Lobo Teixeira Girão, quando confessava ser “impossível que todo o meu sangue deixe de ferver nas veias” e que só não classificava as ideias como absurdas e monstruosas por respeito ao Congresso e quanto aos deputados brasileiros só podia dizer que quiseram “zombar de nós, e reportar-nos destituídos de senso comum”. Seguiu-se o colega Manuel Borges Carneiro a lamentar que as “Cortes estão ultrajadas, e ofendidas” e outras intervenções repisariam os argumentos de que o projeto era contra as Bases da Constituição e concorria para a separação³⁹. Sem acusar os efeitos da pressão política e mantendo as suas convicções, a comissão apresentaria, no dia 6 de julho de 1822, outro projeto sobre a delegação do poder executivo onde levantava mais questões fraturantes.

³⁹ DG, n.º 149, 27 de junho de 1822, sessão n.º 400, de 26 de junho.

A primeira, tinha, obviamente, a ver com a amplitude da delegação de poderes, ou seja, um só centro ou dois centros. Ao abandonarem a ideia da pluralidade de centros de governo por província, colocavam em discussão tanto o modelo de governo centralista como regionalista que tinha sido defendido pelas Cortes. Os que se associavam a um só centro tinham por argumento evitar retalhar o Brasil em pequenas unidades autónomas como as províncias. A solução por dois centros, um a Norte e outro a Sul, fundamentava-se no extenso território do Brasil que dificultava a comunicação política. Com dois centros, alvitriariam, também, duas assembleias legislativas que se podiam agregar numa só para tomar decisões conjuntas com as Cortes Gerais sediadas em Lisboa. Admitia-se, como exceção, o caso do Maranhão e do Pará por desejarem ficar dependentes do governo de Portugal.

A segunda questão, de natureza política, era saber qual o modelo a seguir sobre a delegação de poderes, se seria uma delegação configurável com uma regência cujo titular fosse familiar régio ou uma regência de nomeação ou de eleição. Os deputados brasileiros defendiam, sem hesitar, a regência do sucessor da Coroa para legitimação do cargo. A opção pela regência de nomeação foi maioritária entre os deputados portugueses que viam nessa solução a oportunidade para retirar poderes a D. Pedro e a possibilidade de controlar o futuro governo, para além de resolver o problema da sucessão que poderia recair no regente do Brasil e, consequentemente, abrir, novamente, uma crise de “dependência” de Portugal em relação ao Brasil. Antecipando-se à reação dos deputados portugueses, o deputado baiano Domingos Borges de Barros pedia ao deputado português Manuel Borges Carneiro para “quando falar do Brasil não seja com tanta acrimonia” e ao Congresso para ter mais consideração pelas propostas brasileiras e não continuar a atacar os direitos do Brasil porque prejudicavam a união dos dois Reinos e “magoam os Deputados do Brasil, e provocam respostas do mesmo tom” ou obrigavam os deputados brasileiros a sair da sala, como aconteceu, constantemente, em sinal de protesto⁴⁰. Uns dias antes, o depu-

⁴⁰ DCGECNP, sessão de 12 de agosto de 1822.

tado fluminense Francisco Vilela Barbosa queixava-se que era muito difícil o trabalho da sua bancada “mal com Portugal por amor do Brasil, mal com o Brasil por amor de Portugal” e que a exclusão dos deputados brasileiros não resolvia os problemas, muito menos o envio de tropas para o Brasil⁴¹. Estas advertências e pronúncias não caíram bem na bancada portuguesa e o deputado Manuel Fernandes Tomás, com algum cinismo, concordava com o baiano Domingos Borges de Barros para não “nos parecermos com alguns do Brasil, que continuamente nos estão insultando” e esperaram “notícias de que outras províncias tem feito o mesmo” para nos obrigarem a tomar medidas repressivas que contribuem para o desentendimento e a discórdia.

Pouco tempo depois (22 de agosto de 1822), a Comissão de Constituição não perdia tempo e respondia às propostas da Comissão Especial do Brasil sobre o poder executivo, contrapondo uma delegação do poder executivo, da responsabilidade de uma regência composta por cinco membros, nomeados pelo monarca, ouvido o Conselho de Estado. Dessa regência sairia o futuro governo das Secretarias dos Negócios do Reino e Fazenda, Negócios da Justiça e Eclesiásticos, Guerra e Marinha. E, sobre o poder legislativo, a Comissão da Constituição reagiu, drasticamente, contra o poder excessivo pretendido pela Comissão Especial dos Negócios do Brasil.

Podemos concluir que criação da Comissão Especial dos Negócios do Brasil serviu para entreter os deputados brasileiros com a preparação de propostas que já se sabia serem impossíveis de acolhimento porque revertiam o sistema constitucional que tinha sido aprovado sem a concordância ou a ausência dos votos brasileiros. Apesar de tudo, a Comissão Especial dos Negócios do Brasil evidenciou o propósito dos deputados brasileiros encontrarem uma via diferente para a versão final da Constituição quando os deputados portugueses apostaram, simultaneamente, na desvalorização parlamentar da comissão e no oportunismo político que emprestava à legitimidade do texto constitucional.

Uma outra comissão, a Comissão dos Negócios Políticos do Brasil, funcionou aparte, composta por deputados de ambas as bancadas. A comi-

41 DCGECNP, sessão de 7 de agosto de 1822.

são, a pedido do Congresso, por causa das muitas informações que corriam sobre o Brasil, apresentaria um relatório e parecer sobre os acontecimentos, com foco na correspondência de D. Pedro, representação da junta de São Paulo, posição do bispo da diocese e a reação ao decreto que criava as juntas provisórias.

Nas principais sessões onde se debateu o relatório (28 e 29 de junho de 1822), tanto os deputados portugueses como brasileiros foram muito críticos sobre as conclusões retiradas pela comissão. Uma das intervenções mais demoradas foi a do deputado português Manuel Borges Carneiro que realçou, negativamente, o facto da comissão não ter criticado D. Pedro e a Junta de São Paulo, lendo, com invulgar erudição, um parecer que acabou por ser uma aula para os deputados brasileiros acerca da tradição constitucional da monarquia portuguesa e as origens do despotismo. E terminou com fortes acusações à chancelaria do Rio de Janeiro, aos sentimentos de D. Pedro e à proposta da comissão para que o seu regresso esperasse “até a época em que no Brasil se publicasse a Constituição”. Em sentido contrário, o deputado paulista António Manuel da Silva Bueno entendeu que a junta terá usado do “direito petição” enquanto o deputado José Joaquim Ferreira de Moura (Beira) preferiu chamar-lhe ‘direito de resistência’.

A grande defesa da junta de São Paulo coube ao deputado paulista Nicolau Pereira Vergueiro que transferiu toda a responsabilidade dos acontecimentos para os decretos das Cortes sobre a extinção dos tribunais, o regresso do príncipe regente e organização do governo por juntas, rematando com a ideia de que as Cortes não podiam legislar para o Brasil e o que estava a acontecer era “uma mera fração da grande Nação Portuguesa” aprovar legislação para a nação inteira⁴². Foi aplaudido com intervenções dos deputados José António Guerreiro (Minho), pelo deputado pernambucano Francisco Moniz Tavares e pelo deputado paulista António Carlos Ribeiro de Andrade⁴³.

42 DG, 28 de junho de 1822, n.º 150, sessão n.º 401, de 27 de junho.

43 DG, n.º 151, 29 de junho de 1822, sessão n.º 402, 28 de junho.

A desvinculação antes da independência

Uma das advertências mais frequente dos deputados portugueses para com os deputados brasileiros foi, como já o dissemos, de que representavam a nação e não as províncias do Brasil, por isso, estavam em pé de igualdade com os deputados portugueses. A resposta dos deputados brasileiros foi sempre a mesma perante o que consideravam “injurias, e duros sarcasmos”, ou seja, de que, em primeiro lugar, os portugueses tinham a maioria dos votos e aprovavam o que queriam, em segundo lugar a aparente igualdade servia para serem “entretidos sempre das esperanças de que alguma vez o soberano Congresso assistiria às razões da mais perfeita igualdade” e, em terceiro lugar, que não eram deputados da Nação, mas das províncias que os escolheram. Para provar esta diferença, o deputado paulista José Feliciano Fernandes Pinheiro dizia que “resta-me propor, visto que a ilustre Comissão não quis pronunciar seu parecer, que ou se esperam notícias claras, e decisivas da opinião da maioria das províncias que representamos; ou, conforme ouvi já sensatamente opinar-se, se enviem a elas comissários com a Constituição” para se aperceberem das singularidades das várias províncias que, em conjunto, também nunca cultivaram o sentido da nação brasileira como acontecia em Portugal⁴⁴.

O ambiente político, muito fraturado e sem margens de retorno, agravou-se depois da chegada dos deputados brasileiros e, muito em especial, durante os meses de junho a setembro de 1822 que antecederam a aprovação da Constituição. Este afrontamento parlamentar subia de tom e intensidade à medida que se aproximava a aprovação do texto constitucional. Os deputados portugueses, depois de confrontados com as propostas da Comissão Especial dos Negócios do Brasil, foram unânimes em concordarem que “Ao ouvir proferir as injurias [dos deputados brasileiros] que se tem proferido contra esta Assembleia, não nos conteríamos ao ouvir estes insultos, se não fosse a desejada união”, isto é, atribuíam a responsabilidade pela desunião

⁴⁴ DCGECNP, sessão de 21 de setembro de 1822.

aos brasileiros de cá e de lá⁴⁵ e até algum desprezo pela independência, como transparece das palavras do deputado da Paraíba Francisco Xavier Monteiro de França ao afirmar que Portugal já mostrou “que pode existir com gloria, e Independência sem Brasil. Este é que ainda não fez a experiência como poderá existir sem Portugal”, sendo que, na mesma altura, o Brasil já tinha assumido a independência⁴⁶.

Esta coação política parlamentar foi acompanhada por represálias sobre os deputados brasileiros, criando uma situação insuportável no Congresso e na cidade de Lisboa. O deputado paulista António Carlos Ribeiro de Andrada, queixava-se de ameaças de morte e de cartas anónimas insultuosas por “apregoar a honra do Brasil” afirmando, ao mesmo tempo, que “se eu assinasse uma Constituição que se opõe aos interesses do meu país, teria pejo de aparecer outra vez diante dos meus compatriotas”. Num desabafo extremado afirmava que “Todos os dias se tem ouvido blasfêmias contra os Deputados do Brasil; corram-se os Diários das Cortes e ver-se-á que não se encontra uma falta de ordem que tenha sido principiada pelos Deputados do Brasil; ao contrario se vera que são os Deputados Europeus quem os provoca, e eles nada mais fazem que rebate-los depois de os ouvirem” e a verdade é que as Cortes se deviam chamar-se “Cortes Luso Brasilienses” porque se juramos fazer uma Constituição, não juramos fazer uma constituição qualquer, muito menos que prejudique o nosso pais”⁴⁷.

45 DCGECNP, sessão de 19 de setembro de 1822. As Cortes sempre reconheceram o papel de D. Pedro na liderança do processo de secessão e, por isso, pediam o seu rápido regresso e a nomeação de uma regência. Afinal, depois da morte do pai, acabaria por outorgar a Portugal a Carta Constitucional (29 de abril de 1826) que marcaria todo o período da monarquia constitucional regressar para ganhar a guerra civil contra os absolutistas.

46 DCGECNP, sessão de 20 de setembro de 1822.

47 DCGECNP, sessão de 21 de setembro de 1822. Contra os pareceres da Comissão da Constituição, que quase obrigava os deputados brasileiros a assinarem a Constituição, o deputado paulista António Carlos Ribeiro de Andrada lamentava que as Cortes Constituintes tenham ridicularizado a carta assinada por 1.411 cidadãos das Bahia e ignorado os ofícios do general Madeira a dar conta da resistência às tropas enviadas de Portugal. A combatividade deste deputado, já referido como irmão de José Bonifácio de Andrada e Silva, ficou marcada quando, na sessão do dia 22 de maio de 1822, ao ser interrompido pelas galerias quando discursava disse “Eu não sei quem tenha pela lei a ousadia de perturbar-me. Os cidadãos das tribunas devem saber que reis, quando elegem os seus representantes, são, neste lugar, súbditos: aqui cumpre-lhes todo o sossego: escutar e calar”. Como diria, mais tarde, outro deputado brasileiro do Ceará, José Martiniano de Alencar, “É muito árdua a situação do desgraçado deputado brasileiro”. Foram estas circunstâncias que levaram o deputado do Ceará Manuel do

Por outro lado, como já foi dito, o problema do desfasamento temporal no conhecimento em Portugal do que se passava no Brasil e, no Brasil do que se passava em Portugal, um diferimento entre dois a três meses, aguçava a imaginação, tornava a aparência de realidade real, impulsionava a radicalização legislativa e tornava inútil muitos atos praticados.

Vejamos dois exemplos emblemáticos desta discrepância temporal com consequências políticas determinantes. Na sessão de 28 de setembro de 1822, destinada a fixar os dias e a formalidade do juramento da Constituição, depois da sua aprovação (23 de setembro de 1822), os deputados foram surpreendidos com um ofício do monarca a remeter três cartas de D. Pedro (26 de julho, 4 e 6 de agosto) que davam conta da irreversibilidade do processo de independência. De certo modo sarcástico, D. Pedro desculpava-se pelo atraso nas informações porque “assim convém para que os faciosos das Cortes” não saibam a quantas andam. Na terceira das cartas (6 de agosto), remetia o manifesto de “Sua Alteza Real o Príncipe Regente Constitucional, e Defensor Perpetuo do Reino do Brasil”, um título só por si provocatório, com críticas extremadas às Cortes que negaram a delegação do poder executivo, decretaram três centros contraditórios, excluíram os brasileiros dos empregos honoríficos, encheram as cidades de baionetas europeias e roubaram o banco do Brasil⁴⁸. Na segunda das cartas (4 de agosto), mandava os dois decretos sobre o que designou por “marcha política deste Reino” e que só pretendia “ter relações com Vossa Majestade, só familiares, porque assim é o espirito publico no Brasil (...) é um impossível físico e moral Portugal governar o Brasil, ou o Brasil ser governado de Portugal”, ignorando ostensivamente as Cortes Constituintes⁴⁹. Na primeira das cartas (26 de julho), dava

Nascimento Castro e Silva, a sugerir a espera por notícias autênticas (Neves, 2011).

48 Nesta carta, o Príncipe Regente reafirmava a decisão de ter ficado no Brasil pelo “desvanio das Cortes de Lisboa”, realçava o decreto de 3 de junho e criticava a “A historia dos feitos do Congresso de Lisboa a respeito do Brasil, é uma história de enfiadas injustiças, e sem razões, seus fins eram paralisar a prosperidade do Brasil [...] Legislou o Congresso de Lisboa sobre o Brasil, sem esperar pelos seus representantes, postergando assim a soberania da Nação”.

49 São aqui invocados o decreto de 1 de agosto em que o Príncipe Regente declarava inimigas as tropas mandadas para o Brasil sem o seu consentimento e, também, o decreto, de 3 de agosto, a esclarecer dúvidas sobre as eleições da Assembleia Constituinte e Legislativa cujas instruções foram da responsabilidade de José Bonifácio de Andrada e Silva, na altura já Secretário de Estado dos Negócios do Reino do Brasil e Estrangeiros.

conta do reconhecimento que a deputação de Pernambuco lhe prestou como regente, sem quaisquer restrições, acentuando a sua legitimidade em relação às Cortes Constituintes.

Outro exemplo, igualmente significativo, sobre a ausência de sincronia que bloqueou o diálogo transatlântico foram os acontecimentos relacionados com a assinatura da Constituição já, aqui, referenciados. Dias antes da assinatura e aprovação da Constituição, quando ainda só era conhecido o decreto de 3 de junho pelo qual D. Pedro convocava as eleições para uma Assembleia Geral de Representantes das Províncias do Brasil para se constituir uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, entrava nas Cortes Constituintes uma declaração (14 de setembro) do deputado paulista José Feliciano Fernandes Pinheiro e do deputado do Ceará Manuel do Nascimento Castro e Silva, onde era lembrada a assinatura da Constituição e dois factos políticos relevantes.

O primeiro, referente ao pacto firmado que D. Pedro de Alcântara seria Regente Constitucional e Defensor Perpetuo do Reino do Brasil e, o segundo, à instalação de uma Assembleia Constituinte no Rio de Janeiro, factos que impediam os deputados brasileiros de assinar a Constituição por ser “indecoroso prestar juramento que a constituição decreta instituições diferentes”⁵⁰. O deputado do Ceará Manuel do Nascimento Castro e Silva fazia a síntese desta dissidência ao afirmar que era “inegável que a presente Constituição está diametralmente oposta à prosperidade e dignidade do Reino do Brasil” por quatro razões: a) que a regência devia pertencer ao sucessor da Coroa; b) as províncias deviam livrar-se do governo dos capitães gerais e ficarem sujeitas a um centro de governo; c) que a sede da monarquia devia ser fixada no Brasil; d) que o corpo legislativo brasileiro devia ter as mesmas atribuições que o de Portugal.

⁵⁰ O que estava em causa era, de facto a assinatura da Constituição por parte dos deputados brasileiros cuja recusa levantava o grave problema de legitimidade constitucional para o Reino Unido, correndo-se o risco de a Constituição ficar restrita ao Reino de Portugal. Por outras palavras, os acontecimentos sobre a aprovação e a assinatura da Constituição não estavam a favorecer o objetivo da união, mas a alimentar a independência.

Como estas condições não estavam cobertas pela Constituição ficava provada a dissidência, o desprendimento dos representantes brasileiros e a recusa pela assinatura o que dificultava o protocolo de celebração do texto constitucional⁵¹.

Nas duas semanas seguintes (14 a 28) foi discutido, com muita acrimônia à mistura, este ato de desobediência dos deputados brasileiros, a que se somavam outros no Brasil, mas que as Cortes Constituintes só tomaram conhecimento no final do mês. O deputado português Francisco Soares Franco resumia a vontade dos deputados brasileiros dizendo que uns queriam ser dispensados do Congresso, outros serem desobrigados de assinar e jurar, outros, ainda, queriam esperar para saberem mais notícias do Brasil e outros, até, advogavam que se mandassem emissários ao Brasil para ajustarem conciliações constitucionais⁵². O deputado português rematava com uma crítica assombrosa: “Se nos deixarmos enxotar do Brasil, como cães, quem fará caso de nós, que resultado tiraremos da nossa infâmia? Pelo contrário, combatendo com honra, e com glória, conservaremos algumas províncias ao Norte do Brasil, pelo menos”⁵³. Em conclusão, com a Constituição já aprovada o que esteve sempre presente na maioria dos deputados portugueses foi a defesa de um sistema de dominação decalcado das práticas do final do Antigo

51 *DCGECNP*, sessão de 14 de setembro de 1822. O deputado do Rio de Janeiro Francisco Vilela Barbosa, na sessão de 18 de setembro de 1822, apresentava uma indicação sobre alguns deputados do Brasil que pediam o fim das suas funções por se acharem dissidentes as províncias que representavam. A lista incluía deputados de todas as províncias, exceto Goiás, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Maranhão. O maior contingente pertencia à província de Pernambuco e o destaque, que não se compreende, vai para a ausência de deputados de São Paulo, até porque foi deste grupo que saiu a maioria dos deputados que recusaram assinar ou jurar a Constituição. A relação destes 16 deputados foi a seguinte: Inácio Pinto de Almeida e Castro (Pernambuco), Pedro de Araújo Lima (Pernambuco), João Ferreira da Silva (Pernambuco), Antônio José Moreira (Ceará), Manuel Zeferino dos Santos (Pernambuco), José Martiniano de Alencar (Ceará), Francisco Xavier Monteiro da França (Paraíba), Manuel Félix de Veras (Pernambuco), Domingos Malaquias de Aguiar Pires Ferreira ((Pernambuco), Francisco Moniz Tavares (Pernambuco), Félix José Tavares Lira (Pernambuco), Francisco Vilela Barbosa (Rio de Janeiro), José da Costa Cirne (Paraíba), Francisco de Assis Barbosa (Alagoas), Lourenço Rodrigues de Andrade (Santa Catarina) e Manuel de Sousa Borges Leal (Piauí).

52 *DCGECNP*, sessão de 21 de setembro de 1822.

53 Na sessão de 23 de setembro de 1822, 36 deputados brasileiros aprovaram a Constituição (São Paulo, 1; Bahia, 5; Ceará, 4; Rio de Janeiro, 5; Piauí, 2; Pernambuco, 8; Alagoas, 3; Pará, 2; Paraíba, 2; Maranhão, 1; Rio Negro, 1; Goiás, 1 e Santa Catarina, 1). Abandonaram as Cortes o baiano Cipriano Barata e o paulista Antônio Carlos Ribeiro de Andrada. Para consulta do texto constitucional aprovado e dos deputados que a aprovaram ver Henriques, 1822.

Regime com algumas matizes retóricas da doutrina liberal, mas nenhuma relacionada com uma putativa solução diferente da união integracionista.

A começar pelo argumento da representação da soberania que separava, de forma irredutível, a bancada de deputados brasileiros, da bancada dos deputados portugueses. Como, repetidamente, afirmaram os deputados brasileiros, as suas procurações representavam as províncias que os elegeram e não eram, como diziam os deputados portugueses, representantes da nação portuguesa, “não vieram negociar, ao contrário trouxeram procurações para connosco fazerem uma Constituição, e esta só pode ser feita pela pluralidade de votos”.

Na verdade, a argumentação da bancada portuguesa era retórica porque refletia, de facto, a recusa de olhar para o Brasil como um Reino. Como salientava o deputado João Maria Soares de Castelo Branco (Estremadura) “Eu me convenci de que eu pertencia inteiramente à Nação” e se rebentasse uma facção na minha província eu não pensava que as minhas funções deviam cessar “É preciso que os representantes da Nação tenham sempre diante dos olhos uma verdade que deve ser o norte das suas ações: longe deles o espreitar qual é a opinião da multidão. A Soberania reside essencialmente na Nação: ela não a pode exercer pela dificuldade de se congregarem para deliberar”, por isso, nomeia homens para a dirigir e, portanto, não tenho que espreitar essa multidão mas “seguir o caminho que claramente deve conduzir a Nação à sua felicidade”. Depois, o argumento de que as Cortes Constituintes não concretizaram “certas coisas convenientes ao Brasil” que os deputados brasileiros tinham pedido através da Comissão Especial dos Negócios do Brasil, apesar das Cortes terem aceite, no limite, o pedido para a amnistia dos presos da revolta de Pernambuco⁵⁴.

Em terceiro lugar, o argumento da pressão política, ou seja, o Congresso não podia obrigar nem dispensar os deputados a assinarem e jura-

⁵⁴ Indicação a favor dos 42 presos de Pernambuco que ainda estão a bordo pede que os mande soltar. São homens de bem, dizia o deputado pernambucano Francisco Moniz Tavares, com o acordo de todos os deputados de Pernambuco. Em 27 de outubro o ministro da justiça mandava soltar os presos que, entretanto, foram para a cadeia do castelo (DG, n.º 246, de 17 de outubro 1821, Sessão, n.º 207, de 16 de outubro).

rem a Constituição porque era um ato livre e individual. Mas não foi isso que aconteceu porque os deputados portugueses mantiveram um clima de afronta quando afirmavam, num Congresso em que tinham a maioria dos votos, que os colegas brasileiros não aceitavam ter sido vencidos e mostravam “o ressentimento de não terem sido adotadas as suas ideias a este respeito”, destruindo a máxima da política que é a lei “do sistema representativo que é a lei da maioria nas resoluções dos corpos deliberantes”. Além disso, cometeriam o crime de perjúrio porque juraram fazer a constituição e estavam, afinal, “é dizer que sim, e que não, é dizer que fiz ,e não fiz, quero e não quero”, precisamente um falso juramento e uma aleivosia indesculpável.

Em quarto lugar, o argumento da ética e da honra, exposto pelo deputado Manuel Borges Carneiro, “Para que renovar discussões já enfadonhas e consumidoras de tempo tão precioso? As ideias parecem ser inconciliáveis” e obrigavam à assinatura, ou seja, uma ameaça moral para criminalizar, futuramente, as carreiras dos deputados brasileiros⁵⁵. Em quinto lugar, o argumento diplomático e paleográfico para demonstrar a manipulação com as informações do Brasil que intoxicavam os deputados brasileiros. Uma estratégia que pretendia desarmar a invocação de factos e acontecimentos e desconstruir a autenticidade dos documentos, em particular sobre o governo do Rio de Janeiro, de São Paulo, Bahia, as províncias do Norte e Pernambuco, isto é, a documentação apresentada pelos deputados brasileiros seria uma “extravagancia da pretensão dos Senhores deputados do Brasil” para justificarem a não assinatura da Constituição.

Finalmente, o argumento sobre o jacobinismo brasileiro, “atendendo ao character dos brasileiros, à tendência que alguns deles tem mostrado para formas republicanas e federativas, á rivalidade das províncias, das diversas castas, e até das famílias”, uma acusação de «republicanismo» para desacreditar as intenções dos deputados brasileiros sobre a monarquia e o sistema constitucional liberal.

⁵⁵ DCGECNP, sessão de 20 de setembro de 1822.

Conclusão

Se a concretização célere de uma Constituição era o objetivo central dos liberais, o certo é que a mesma não podia ser, apenas, uma constituição para Portugal. Precisava, para ser legitimada politicamente, de ser aprovada pelos deputados do ultramar, em especial do Brasil, o que levantava diversos problemas, entre os quais a eleição de deputados brasileiros, a sua integração nas Cortes em proporção razoável e uma comunicação política eficiente muito dificultada pela distância.

Nenhuma condição foi satisfeita. A eleição dos deputados brasileiros demorou muito tempo e só em agosto de 1821 chegaram os primeiros deputados. Depois, a proporção entre deputados brasileiros e portugueses foi sempre muito desigual. Durante largos meses os deputados portugueses aprovaram tudo e, quando começaram a partilhar as votações, a bancada brasileira era pequeníssima, sem capacidade de reação. Nos meses próximos da finalização e aprovação da Constituição, a esmagadora maioria dos votos pertenceu à bancada portuguesa que se impunha sistematicamente nas decisões.

Quanto à inclusão dos deputados brasileiros no Congresso nada foi feito para os acolher socialmente, nem foi criado nenhum programa político de integração nos trabalhos do Congresso. A receção fria e burocrática não favoreceu a criação de laços de confiança e colaboração como se veio a constatar no ambiente vivido nas Cortes. E, nunca foi ultrapassado o problema da comunicação política entre Portugal e o Brasil, um dos maiores bloqueios ao debate e à comunicação política, por si só um fator que contribuiu, decisivamente, para o processo de independência⁵⁶.

⁵⁶ Até à chegada dos deputados de São Paulo (fevereiro de 1822), o pequeno grupo dos deputados brasileiros tinha na representação de Pernambuco a mais interventiva (quadro I). Se podemos dizer que nem todos os deputados brasileiros formariam um grupo consolidado (quadro I), a maioria apoiou os contrerrâneos mais influentes politicamente. A província mais ativa no Congresso foi, sem dúvida, Pernambuco, seguida de São Paulo, e os líderes mais empenhados na defesa dos interesses do Brasil foram António Carlos Ribeiro de Andrada (São Paulo), Pedro de Araújo Lima (Pernambuco), Francisco Vilela Barbosa (Rio de Janeiro), Manuel dos Nascimento Castro e Silva (Ceará) e Cipriano Barata (Bahia). No computo geral, podemos selecionar 26 deputados que mais se notaram no Congresso: Francisco de Assis Barbosa (Alagoas), Cipriano Barata, José Lino dos Santos Coutinho, Domingos Borges

Mas outros problemas se somaram a todos estes, nomeadamente de ordem política. Começamos pela questão da união. A unidade do “Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves” (16 de dezembro de 1815), foi uma criação do *Ancien Régime* cujos fundamentos repousavam, exclusivamente, na legitimidade do poder régio, ou seja, era no monarca que se encontrava a unidade da soberania⁵⁷. Uma unidade tradicional que nunca ficou definida nos seus contornos formais, independentemente da consubstanciação régia. Faltou, portanto, uma orientação política para cada reino e para o Reino Unido em geral⁵⁸.

Esta indefinição durou, porém, meia dúzia de anos, porque com a revolução liberal de 1820 mudou, radicalmente, o conceito de soberania que deixou de estar alicerçada no poder absoluto do monarca para se legitimar na nação, isto é, no Congresso. Contudo, esta enorme mudança doutrinária colocava dificuldades na representação política da nação, tendo em conta as províncias do ultramar, sobretudo, do Brasil. Os deputados portugueses não resolveram este problema e acabaram numa contradição insanável e fatal ao persistirem na defesa da “união dos reinos” criada por D. João VI, em lugar de a substituírem por uma outra, adequada política e constitucionalmente ao regime liberal. A mudança implicava que a soberania fosse exercida por representantes eleitos da nação na pluralidade dos três reinos, o que nunca foi admitido pelos deputados portugueses. É verdade que a conjuntura do debate parlamentar não favorecia a irrupção de ideias inovadoras. Portugal tinha saído de quatro experiências históricas que tolhiam a ação política.

Em primeiro lugar, as invasões francesas e todas as consequências de destruição do aparelho administrativo e económico, fazendo de Portugal

de Barros e Luís José de Barros Leite (da província da Bahia), António José Moreira, Manuel do Nascimento Castro e Silva e José Martiniano Pereira de Alencar (da província do Ceará), Francisco Xavier Monteiro de Franca e José da Costa Cirne (Paraíba), Domingos Malaquias de Aguiar Pires Ferreira, Gervásio Pires Ferreira, Inácio Pinto de Almeida Castro, Félix José Tavares de Lira, Manuel Zeferino dos Santos, Pedro de Araújo Lima, João Ferreira da Silva, Manuel Félix de Veras e Francisco Moniz Tavares (da província de Pernambuco), Manuel de Sousa Borges Leal (Piauí), Francisco Vilela Barbosa e Luís Nicolau Fagundes Varela (Rio de Janeiro), António Carlos Ribeiro de Andrada, Diogo António Feijó, José Feliciano Fernandes Pinheiro, António Manuel da Silva Bueno (São Paulo).

57 Hespanha, 2019a.

58 Castro, 2009; Lyra, 1994.

um país ocupado e governado por uma potência estrangeira, obrigando a família real a fugir para o Brasil.

Em segundo lugar, a perda da centralidade política para o Rio de Janeiro, “colônia da sua colônia”. O embaixador português em Londres, D. Domingos de Sousa Coutinho, escrevia, a propósito, que “poder-se-hia dizer que Portugal se tornou uma possessão ultramarina em relação ao reino do Brasil”, tal foi a mudança que se operou do ponto de vista político e administrativo e que se pode descrever nas resoluções tomadas nos primeiros meses após a chegada de D. João VI ao Rio de Janeiro. Desde logo, na formação de um governo onde haverá a salientar, agora, o papel influente do Conde de Linhares, D. Rodrigo de Sousa Coutinho, como secretário de estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra⁵⁹.

Em terceiro lugar, a disseminação das revoltas por todo o país, um povo em armas, a lutar contra o invasor que assaltou instituições e centros de poder, demonstrando que era possível alavancar outro regime e outro modelo de governação, incluindo o fim da monarquia. A experiência destas revoltas irá marcar, no futuro, a revolução de 1820, as guerras civis e os levantamentos populares na primeira metade do século XIX.

E, em quarto lugar, o domínio militar e político dos ingleses que vieram combater os exércitos napoleónicos, foi longo e vexatório, uma experiência traumática que diminuiu a capacidade política do Reino que, com a ausência da família real, transmitia uma imagem de orfandade e humilhação. Por sua vez, o Brasil tinha perdido o protagonismo e a autonomia política com o regresso de D. João VI a Portugal, somava uma série de revoltas que não podiam ser resolvidas no quadro colonial, em especial depois dos acontecimentos de 1817 em Pernambuco, e começava a experimentar os efeitos dos tratados comerciais com a Inglaterra (1810). Apesar de tudo isto, o comportamento dos deputados portugueses, ao aprovarem o Regimento das Cortes, as Bases da Constituição, a Lei da Liberdade de Imprensa e muitos artigos da Constituição, sem a presença dos deputados brasileiros, agravou a disponibilidade para se discutirem soluções que pudessem agradar, em

⁵⁹ Subtil, 2008a, 2012.

certa medida, aos movimentos mais autonomistas do Brasil. Desde muito cedo, os deputados portugueses habituaram-se a decidir sozinhos e, quando confrontados com a pronúncia e a discórdia dos deputados brasileiros, reagiram com a imposição da maioria da pluralidade dos votos, com manobras retóricas e manipulação da realidade⁶⁰.

A insistência em identificarem os deputados brasileiros como deputados da nação portuguesa, a evocação do princípio da maioria nas votações quando os deputados brasileiros eram uma minoria, a fragmentação autonomista das juntas provisórias provinciais, a extinção do sistema administrativo montado por D. João VI, o bloqueio à regência de D. Pedro, as ameaças e concretizações no envio de forças militares e o adiamento do regresso da tropa, formaram uma catadupa de animosidades que não contribuiu para um debate de proximidade, acabando por levar à independência⁶¹. Para fechar o círculo de contrariedades, o papel desempenhado pelo desfasamento na comunicação política, no enquadramento das deliberações tomadas por falta de informação, espera de notícias ou manipulação, foi um fator muito importante na progressão de um imaginário político dos deputados para argumentarem, protelarem votações ou decidirem ignorar a realidade num ambiente de insuperável discórdia que se radicalizou e veio a constituir um dos fatores que levou à independência do Brasil⁶².

60 A Lei da Liberdade de Imprensa foi um dos casos mais exemplares sobre a fronteira que separou o discurso das práticas políticas liberais (Subtil, 2021d).

61 Segundo dados do deputado Francisco Soares Franco (da Estremadura), as tropas estavam há sete anos na região de Montevideu e davam sinais de indisciplina, fadiga e baixa operacionalidade porque eram militares que já tinham combatido na guerra peninsular. Seria um contingente de oito mil militares, com 3.500 voluntários reais e 4.500 do Brasil, (DCGECNP, sessão de 23 de agosto de 1822). Um ano antes, sobre o envio de tropa para o Rio de Janeiro para manter alguma “força da Europa”, o influente Manuel Fernandes Tomás não acompanhou, desta vez, a ideia, afirmando que “ou as Províncias do ultramar queriam, ou não, abraçar o sistema constitucional”. Contudo, quanto a este tema houve sempre desentendimento no Congresso (DG, 24 de agosto, 1821, n.º 200).

62 O Tratado de Paz e Aliança, de 29 de agosto de 1825, consagrou a independência do Brasil, mas o tema da proximidade entre “povos irmãos” continuou a fazer cultura. No início do século XX, por exemplo, a revista *Atlântida, mensário artístico, literário e social para Portugal e Brasil*, publicada em Portugal e no Brasil, entre 1915 e 1920, foi uma das montras dos “laços entre estados, baseados na raça, nas tradições e história comum, e na noção de latinidade” nas suas múltiplas formas de expressão portuguesa e brasileira.



OD^o Advog^o De Dominicis inv.

A. M. Fonceca & c.

DIDICADA A EXCELSA SOBERANIA

PELO ADVOGADO ARCHAN-

*Se vê a Tama, que vindo da Cidade do Porto para no meio do Rocio com hum
mostrando, que da ainda da muito tempo leva consigo o mesmo Estenda*





a dez

**DAS CORTES LUSITANAS
GENIO DE DOMINICIS**

genio, que, leva o Estendarte da Constituição Triunfante; Lisboa, que se lhe chega
arte, eda hy fica pelos Lisboenses também accitada a Constituição.

C. Bentes Sculp

A «orçamentalização» como dispositivo da construção do Estado Liberal (1836-1851)

Introdução

O surgimento dos orçamentos depois da revolução liberal de 1820 marcaram uma das maiores mudanças na política das finanças públicas. Mais do que o modelo de apresentação das contas, a elaboração dos orçamentos era um processo que implicava todos os ministérios e os organismos por eles tutelados, exigia recursos e técnicas cujo conhecimento era ainda muito insuficiente.

A pressão constitucional para discutir os orçamentos e aprová-los, a exigência para fiscalizar a execução orçamental e intervir para prevenir a corrupção ou julgá-la, a instrumentalização dos orçamentos para programas de reformas, a enorme fragilidade de registos prediais e rendimentos, formaram um conjunto de condicionalismos que perduraram por décadas. De qualquer forma, os orçamentos tornar-se-iam num instrumento para a viabilização de políticas públicas, a contenção de gastos governamentais, a transparência das execuções e dos seus responsáveis, a gestão da previsibilidade das receitas, a difusão de modelos contabilísticos que permitiam o controlo atempado das finanças, a possibilidade do exercício da fiscalização e eventual julgamento de atos ilícitos, ou seja, os orçamentos passaram a exercer uma função política de planeamento e controlo, tanto mais que, sendo essas funções exercidas pelos deputados, os efeitos sociais e económicos atingiam o próprio parlamento (Cortes) e não apenas o governo.

A demora na sedimentação das práticas orçamentais e a credibilidade das contas também tiveram a ver com a herança do Antigo Regime que não facilitou as resoluções centralizadoras do regime liberal. Foi só com a criação do Erário Régio (1761), no governo do conde de Oeiras, que se assiste a uma reforma nas contas régias com o objetivo, aliás nunca atingido, de centralizar a arrecadação das receitas e despesas na medida em que as estruturas administrativas nunca tiveram recursos para esse efeito. Por isso mesmo, o Erário Régio seria a instituição da administração central da Coroa que mais cresceria em recursos humanos até à revolução liberal e que mais formação deu aos seus funcionários e melhor resultados apresentou¹.

Desde o século XVI que o Conselho da Fazenda acumulava o poder legislativo, executivo e judicial das finanças régias. Como conselho régio funcionava como tribunal, submetendo consultas ao monarca sobre matérias que não cabiam no seu regimento². A sua composição era um compromisso entre as elites da monarquia e não contemplava, de sobremaneira, a contribuição de peritos em finanças³. Estas singularidades do mais importante órgão da administração da fazenda régia desde o século XVI até à criação do Erário Régio não permitiu um conhecimento sobre os tombos de prédios urbanos, rústicos, mercês, tenças e demais contribuições, muito embora as tentativas de proceder a levantamentos e confirmações de rendimentos tenham levado à constituição de juntas especiais que nunca concluíram os trabalhos. Os próprios contratos de aforamento ou subemprazamento não garantiam a tributação das rendas na medida em que eram realizados, na grande maioria dos casos, com escrituras sobrepostas ou encobertas que não permitiam registos prediais seguros.

1 O Arquivo Histórico do Tribunal de Contas, no fundo reservado ao Erário Régio, constitui uma fonte privilegiada para a confirmação desta evidência. Ver, sobre o potencial documental deste núcleo arquivístico, Franco & Paixão, 1995; Franco, Paixão & Santos, 1992; Paixão, Lourenço & Álvares, 1999.

2 Ver primeiros regimentos pertencentes à administração da Fazenda Real em Sousa, 1843: Tomo I.

3 Ver, sobre o Conselho da Fazenda, síntese em Subtil, 1998: pp. 141-170; e, sobre o conjunto da administração régia, ver Hespánha, 1993b.

Por outro lado, a impossibilidade de fixar rendimentos do trabalho, nomeadamente dos ofícios régios, municipais e dos senhorios, civis e eclesiásticos de doação régia (donatários da Coroa), tornava inviável a aplicação de impostos diretos previsíveis e seguros. O carácter patrimonial dos ofícios revertia-os independentes da Coroa e passíveis, apenas, de carga fiscal em momentos únicos, como o registo das cartas, o encarte, a transmissibilidade, o arrendamento em serventúrios e a alienação⁴.

Com o presente texto pretende-se caracterizar, em linhas gerais, esta herança dos liberais e, por outro lado, fazer um balanço das dificuldades que o novo regime político sentiu na implementação dos programas de reforma. Se durante o Estado *de Polícia* constatamos um alinhamento entre controlo de contas, inspeção e reforço na arrecadação dos impostos, sem dúvida que esta dinâmica está presente no Estado Liberal de forma singular na medida em que representa um dos sectores com mais recursos humanos e organizativos (rede das alfândegas e repartições da fazenda) entre 25 a 30% de todo o contingente de funcionários do Estado, e uma despesa ligeiramente superior (entre 32 a 35%) do orçamento de Estado⁵. Serão, também, invocados os diversos orçamentos com o propósito de sondar as perspetivas políticas avançadas pelos ministros da fazenda nos relatórios que apresentaram às Cortes e analisar, também, o processo de consolidação dos orçamentos até à Regeneração⁶.

⁴ Sobre a teoria do ofício régio ver Subtil, 1998.

⁵ Para uma comparação entre o Estado Liberal e o Estado *de Polícia*, ver Subtil, 2020a: pp. 15-40; 2013, pp. 275-332.

⁶ Durante o ministério de Luciano Sousa Franco e na secretaria geral dirigida por Maria da Graça Hespanha pude conhecer o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, António Carlos Santos (1995-1999), homenageado neste livro que, mais tarde tive como colega na Universidade Autónoma de Lisboa. Coordenei, então, entre 1997 e 2000, os trabalhos da criação do Arquivo Contemporâneo do Ministério das Finanças e da Biblioteca Central do mesmo ministério. O trabalho que tem vindo a ser realizado por estas duas estruturas com a direção de Ana Gaspar é notável. De realçar, para o interesse da temática em análise, a publicação *online*, de todos os orçamentos do século XIX, que estavam praticamente inacessíveis.

O modelo financeiro do Antigo Regime

Uma das principais características do cálculo financeira do Antigo Regime é a pluralidade orçamental que nunca permitiu uma validação global das despesas e receitas da Coroa⁷. A pluralidade orçamental acompanhava, por outro lado, a pluralidade jurisdicional e política que caucionava cada instituição a ter a sua própria despesa e a gerar as suas fontes de receita. Desta pluralidade resultavam vários efeitos com consequências no modelo financeiro.

O primeiro, tinha a ver com o arrendamento das cobranças das receitas da Coroa que levava à dificuldade em controlar as arrecadações e à quase impossibilidade em prevê-las e agendá-las. As rendas do Reino incluíam os Próprios da Coroa, bens atribuídos a donatários que cobravam as rendas reais, os tributos (portagens, sisas, reais de água), os estancos (monopólio de venda e certos produtos), condenações e recebimentos da igreja, as alfandegas, e portos secos, meias anatas, contribuições militares (terças, décimas), subsídio literário e papel selado. Deste conjunto só as meias anatas, mais tarde imposto sobre as mercês, eram pagos na chancelaria⁸. As dificuldades cresciam na medida em que os rendeiros arrematadores tinham contratos-programa para a recolha das receitas cujos prazos estavam desfasados e com condições diferentes devido às dificuldades para encontrar esses mesmos rendeiros, organizar as hastas públicas de arrematação ou negociar diretamente os contratos.

O segundo, era a dispersão das ordens de tesouraria para satisfazer pagamentos o que tornava muito difícil o conhecimento das despesas satisfeitas pela fazenda régia. Um dos exemplos mais emblemáticos é o pagamento dos emolumentos, tenças e salários de oficiais régios que recebiam, por atacado, através de diversas repartições cujo apuramento dos recebimentos e regalias refletiam a diversidade corporativa do sistema político.

⁷ Sobre a doutrina, literatura e contas da «fazenda pública» no Antigo Regime, ver, por todos, Hespanha, 2019: pp. 251-258. Para várias aproximações às contas do Reino ver, Hespanha, 1998: pp. 181-223.

⁸ *Ibidem*.

O terceiro, tinha a ver com as técnicas de contabilidade que só na segunda metade do século XVIII começaram a usar livros mestres, balanços e balancetes com partidas dobradas⁹. A inexistência destas técnicas e a apresentação das contas em roles e listas não permitia o confronto de saldos, o apuramento das contas e das tesourarias como atestam, amiudadamente, os relatórios dos provedores.

O quarto efeito está relacionado com a fuga de contribuições, a subtração das remessas para a Coroa, como as célebres retenções das sisas nas câmaras municipais para investimento em obras ou satisfação de despesas locais. E o certo é que estes desencontros e desobediências não eram reprimidos, mas condicionados a compromissos de remessas no futuro como se as advertências tivessem, sobretudo, o propósito de evitar a conflitualidade pela incapacidade repressiva da Coroa.

Finalmente, os territórios dos donatários, senhorios eclesiásticos ou nobiliárquicos, eram autênticas reservas particulares de gestão financeira cujos benefícios régios estavam dependentes de oportunidades e ocasionalidades. Por conseguinte, o cálculo financeiro da Coroa estava muito limitado e quase sempre vivia de reservas em cofres ou caixas que respeitavam a confidencialidade e a reserva dos utilizadores autorizados. O montante de dinheiro em cada cofre podia ser subtraído com facilidade dado que os seus suportes eram notas deixadas pelos tesoureiros e escrivães.

Juntavam-se a estas limitações, constrangimento morais e religiosos relacionados com a reputação, e sobretudo, com a gestão financeira. Este modelo de administração da fazenda régia estava próximo do modelo da gestão da casa de família, neste caso do príncipe, com tudo o que isso implicava na disponibilidade e distribuição de bens e da riqueza¹⁰. A administração da casa, a “economia”, era, aliás, considerada como o fundamento da república, daí que as virtudes para praticar essa gestão fossem, sobretudo, da ordem moral como a prudência, a amizade e a liberalidade e, para cobrir situações

⁹ Para o processo de apuramento de contas, ver Costa, 2015, 2018: pp. 123-144. Como estudos seminais nesta matéria, ver, por todos, Capela, 1995; 2018: pp. 15-26.

¹⁰ Sobre a cultura e doutrina deste modelo económico que condicionou as finanças régias, ver Atienza Hernández, 1990: pp. 411-458; Frigo, 1991: pp. 47-62.

excepcionais, a magnificência e a generosidade. O alicerce deste modelo era a política das mercês que enraizava laços de dependência e retribuição, verdadeiros cimentos da coesão política e social¹¹. Os tributos tinham, por sua vez, que ser legítimos e justos, ou seja, de que o lançamento de novos impostos, quer dos donatários ou da Coroa, só eram permitidos se aprovados ou ratificados em Cortes, com exceção das contribuições municipais destinadas a cobrir gastos da comunidade como, por exemplo, as talhas e as fintas. Mas as isenções e os privilégios eram bastantes e tolhiam a aplicação igualitária dos impostos como os referentes ao clero e à nobreza¹². A Igreja conseguiu manter um regime de isenção das sisas até aos finais do século XVIII, e quanto às decimas, depois da sujeição pelo Regimento de 1672 foi, novamente, isenta em 1777. A tributação da nobreza era outro problema, embora os seus privilégios fossem, sobretudo, locais.

A mudança deste paradigma assinalada com a criação do Erário Régio (1761) passou a existência de um tesoureiro-geral para controlar os movimentos da fazenda, acompanhado por uma verdadeira revolução nos procedimentos técnicos, tanto da contabilidade régia como da municipal, anteriormente referidos, que permitiam o apuramento de saldos que tinham de corresponder à folha de caixa da tesouraria, em dinheiro ou em depósito, não foi suficiente para anular a cultura financeira do sistema corporativo. Embora o próprio Secretário de Estado do Reino, o futuro marquês de Pombal, assumisse a direção do Erário Régio e contasse com contadores gerais para o Reino, uma espécie de inspetores regionais com poderes fora da alçada das comarcas tradicionais, a resistência dos municípios, tribunais e conselhos foi muita e consequente.

Sistema financeiro do liberalismo

O modelo financeiro do Estado Liberal¹³ e o subsequente modelo económico¹⁴ com tendências para anular, tanto quanto possível, o pluralismo do

11 Quanto à economia das mercês que estruturavam as relações de poder na sociedade corporativa do Antigo Regime, ver Hespanha, 1993; Subtil, 2020.

12 Ver *Ordenações Filipinas*, 1985, Livro II, (edição *fac-simile* de Cândido Mendes de Almeida, Rio de Janeiro, 1870), com várias disposições sobre sujeições e isenções de impostos.

13 Sobre o modelo financeiro do Estado Liberal ver, por todos, Hespanha, 2004: pp. 310-329; e, ainda, para uma visão geral do século XIX, Hespanha, 2019.

14 Para uma visão geral da economia do século XIX, ver, síntese em Mata, 2003.

Antigo Regime, é uma das consequências da conceção do poder centralizador do Estado que, pelos menos, desde meados do século XVIII começou, como já referimos, a ser desenhado pelo Estado *de Polícia* durante o período josefino e mariano-joanino¹⁵. Mesmo com este mecanismo precoce de centralidade, a história dos orçamentos do século XIX foi uma história de défices sucessivos¹⁶.

O certo, porém, esta dinâmica centrípeta viria a colocar a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda no centro das finanças públicas, justamente por coordenar os orçamentos de todos os ministérios¹⁷. Das mais de quatro dezenas de ministros da fazenda¹⁸ durante o período em apreço, algumas reincidentes, só nove ministros se destacariam na conceptualização dos orçamentos como peças políticas: Manuel António de Carvalho¹⁹, José Xavier Mouzinho da Silveira²⁰, Manuel da Silva Passos (Passos Manuel)²¹,

15 Ver Subtil, 2020a.

16 Ver resultados orçamentais entre os anos de 1821 e 1886, em Hespanha, 2004: pp. 312-313.

17 A composição do governo durante o período em estudo incluía seis ministérios e respetivas secretarias de Estado: Ministério da Fazenda, Ministério dos Negócios do Reino, Ministério dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça, Ministério da Marinha e Ultramar, Ministério dos Negócios Estrangeiros e Ministério da Guerra.

18 Ver relação dos ministros da fazenda em Cruz, 2006. As notas biográficas dos nove ministros referidos no texto são retiradas desta obra.

19 Manuel António de Carvalho (1785-1858) fez parte do batalhão académico de Coimbra que lutou contra os franceses durante as invasões, terminou o curso em 1813 e ingressou na carreira da magistratura. Foi um deputado muito interveniente nas Cortes Constituintes de 1821. Depois da outorga da Carta Constitucional foi nomeado Ministro dos Negócios da Fazenda até 1828, afastou-se durante o miguelismo para regressar como deputado na legislatura de 1834-1836 depois do fim da guerra civil. Foi reeleito deputado para a legislatura de 1838-1840, 1842-1845. No governo de Sá da Bandeira voltou ao ministério da fazenda (1838). Seria agraciado com o título de barão de Chancelieiros. Era membro da Maçonaria e foi nomeado Par do Reino em 1847 e presidente da Camara dos Pares (ver nota *supra* n.º 20).

20 José Xavier Mouzinho da Silveira (1780- 1849) exerceu vários cargos, entre eles o de ministro da fazenda, entre 28 de maio e 19 de junho de 1823. Depois de perseguido pelos miguelistas, voltou a exercer o cargo, em acumulação com o dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça pelo Decreto de 3 de março de 1832 que desempenhou até 1 de janeiro de 1833. Foi o grande reformador da administração. Em 1836 recusou a dignidade de Par do Reino e na sequência da revolução de setembro de 1836 retirou-se para Paris onde viveu até 1839, sendo eleito, nesse ano, deputado, mas terminada a legislatura (1840) não mais regressou à vida política. É um dos políticos mais estudados do liberalismo (ver, como referência, por exemplo, Manique, 1989; Pereira, 2009; Pereira, 1989 (2 vols), estudos de Pinheiro, Pereira & Alexandre; Pereira (ver nota *supra* n.º 20).

21 Manuel da Silva Passos, mais referido como Passos Manuel (1801- 1862), era irmão de José da Silva Passos, outro dos representantes do setembrismo, estudou Direito em Coimbra. Foi um fervoroso defensor da revolução e teve que se exilar para Paris depois da vitória do miguelismo. Combateu no cerco do Porto e assumiu a liderança da Maçonaria do Norte. Com a revolução de setembro e, depois de ocupar vários cargos no governo, veio a ser nomeado, no governo de Sá da Bandeira, Ministro dos Negócios da Fazenda (5 de novembro de 1836). As reformas que empreendeu em todos os lugares que ocupou constituíam o símbolo do

Francisco Duarte Coelho²², Francisco António de Campos²³, Flório Rodrigues Pereira Ferraz²⁴, Barão do Tojal²⁵, Joaquim José Falcão²⁶ e António José d'Ávila²⁷.

setembrismo. Desempenhou papel de relevo na guerra civil da Patuleia como presidente da junta de Santarém. Foi nomeado Par do Reino em 1861 (ver nota *supra* n.º 20 e notas *infra* n.ºs 41 e 42).

22 Francisco Duarte Coelho (?-1833), bacharel em Cânones pela Universidade de Coimbra, seguiu a carreira da magistratura. Foi confessor de D. João VI antes da fuga da família real para o Brasil. Fez parte da lista dos célebres signatários da carta a solicitar a Napoleão Bonaparte a outorga de uma Constituição (ver, a este respeito, Hespanha, 2004: pp. 55-61). Teve várias vezes preso antes da revolução. Foi nomeado Ministro dos Negócios da Fazenda em 31 de janeiro de 1821. Foi, ainda, Presidente da Junta do Comércio. Depois da Vila-Francada afastou-se da vida política, embora venha a ser nomeado (1827) Presidente do Banco de Lisboa (ver nota *supra* n.º 20).

23 Francisco António de Campos (1780-1873), bacharel em Leis no ano de 1801. Eleito deputado às Cortes Ordinárias de 1822 onde foi tesoureiro. Depois da outorga da Carta Constitucional foi eleito, novamente, deputado, integrando várias comissões. Exilou-se com o miguelismo e desempenhou um papel ativo na angariação de fundos para a causa liberal, acabando por pertencer à Junta do Conselho da Regência. Recebeu, no final da guerra civil, a carta de conselheiro real em reconhecimento dos seus serviços. Foi chamado, no ministério de marquês de Saldanha para integrar o governo como ministro da fazenda (27 de maio de 1835 até julho do mesmo ano) e tornou a integrar a mesma pasta no ministério de José Jorge loureiro até 1836. É com ele que se inicia a prática de elaboração de relatórios a acompanhar os orçamentos. Aderiu à revolução de setembro de 1836 e viria a receber o título de barão de Vila Nova de Foz Coa (6 de fevereiro de 1837). Depois da restauração da Carta veio a ser preso como grande opositor da mesma. Já no final da vida foi nomeado Par do Reino (1861). Desde cedo pertenceu à Maçonaria onde foi administrador (1821) e grão-mestre do Grande Oriente (1840-1849).

24 Flório Rodrigues Pereira Ferraz (1790- 1862) foi deputado às Cortes de 1826 onde pertenceu à Comissão da Fazenda. Com o restabelecimento da Carta Constitucional (1834) seria eleito deputado entre os anos de 1834 e 1836. Foi encarregue da pasta dos Negócios da Fazenda no governo do conde de Bonfim, em 26 de novembro de 1839, mantendo-se no cargo até 1841. Exerceu, posteriormente, outros cargos no governo, sendo elevado a Par do Reino em 1849. Seria agraciado (1851) com o título de visconde de Castelões (ver nota *supra* n.º 20).

25 João Gualberto de Oliveira, nasceu no Funchal (1788) e faleceu em Lisboa (1852). Em 1802 foi agraciado com a matrícula de foro fidalgo, seu pai era médico da Câmara Real. Viveu muitos anos em Londres. Foi eleito deputado às Cortes Constituintes de 1837 e, nesse mesmo ano, veio a integrar o ministério de António Dias de Oliveira com a pasta dos Negócios da Fazenda, lugar que manteve no governo de Sá da Bandeira (1838), no governo do conde de Bonfim (1841) e nos governos de Costa Cabral (1842-1847). Obteve o título de barão do Tojal (4 de abril de 1838) e de conde do Tojal (17 de setembro de 1841). ver nota *supra* n.º 20.

26 Joaquim José Falcão (1796-1863), coronel do Exército foi deputado entre 1840-1846 e 1848-1851. Seria nomeado Ministro dos Negócios da Fazenda no governo do duque de Saldanha (18 de setembro de 1847 a 29 de janeiro de 1849). Ver nota *supra* n.º 20.

27 António José de Ávila (1806-1881), era de família humilde do Faial, tirou o bacharelato em Filosofia na Universidade de Coimbra, regressando aos Açores como professor e, posteriormente, foi para Paris terminar o curso de medicina. Voltou aos Açores depois do restabelecimento do regime constitucional (1831), acabando por ser eleito deputado pelo Faial (1834), durante muitos anos. Defensor do cartismo, foi nomeado, no governo de Joaquim António de Aguiar (9 de junho de 1841), Ministro dos Negócios da Fazenda onde se manteve até 1842. Voltou ao mesmo cargo em 1849 no governo de Costa Cabral e, mais tarde, no governo do duque da Terceira, até 1851. Repetiria o lugar no governo do duque de Palmela entre 1857 e até 1862 (ver nota *supra* n.º 20).

Esta centralidade orçamental passaria, também, a significar uma centralidade política na medida em que a câmara dos Deputados apreciava e aprovava os orçamentos e podia autorizar a cobrança de impostos como ficou consagrado na Constituição e depois na Carta Constitucional²⁸. Contudo, o governo continuou a usar de alguma discricionariedade na medida em que pelo artigo 138.º da Constituição competia ao ministro da fazenda apresentar o orçamento anual de despesas, as contribuições e as rendas²⁹. Contudo, o maior problema para uma política de centralização era a organização e montagem de uma estrutura regional e local uma vez que na periferia faltavam recursos e capacidades para organizar registos e cadastros de rendimentos³⁰. Veremos, mais à frente, esta implicação com o modelo espacial do liberalismo e a nova municipalização.

Luís Espinha da Silveira, ao referir-se às dificuldades para se apurarem as contas, aponta o facto de só se conhecerem receitas e despesas, por exemplo, a conta do ano de 1827 e de 1804³¹. Apresenta, pela primeira vez, resultados para os anos entre 1800 e 1827 dominados pela crise financeira permanente, desequilíbrio estrutural e gastos, cada vez maiores, com a defesa, que conduziriam ao primeiro empréstimo (1796) a que seguiram mais cinco até ao ano de 1827, cujos juros e amortizações foram geridos pela Junta dos Juros dos Reais Empréstimos³².

28 O poder das Cortes para aprovar os orçamentos e aprovar os impostos foi realçado, na época, como uma grande inovação política, ver Balbi, 1822 (ver publicação pela INCM, 2004).

29 As receitas do Estado enquanto proprietário (receitas dos Próprios) provêm das minas, rendas, foros e contratos. Os impostos incidiam sobre a décima, sisas, subsídio literário, terça dos concelhos, alfandegas, real de água, consumo do vinho, contratos (tabalo e sabão), papel selado, multas, correio e casa da moeda. Se acabaram os privilégios das classes em matéria de impostos, foi difícil organizar outro sistema, sobretudo, devido à dificuldade de cadastro dos rendimentos e processos de avaliação (ver Decreto de 13 de agosto de 1832)

30 Para uma melhor compreensão deste problema ver Sousa, 2007; Almeida & Branco, 2007: pp. 83-108.

31 Um dos estudos pioneiros foi o de Silveira, 1987: pp. 505-521. Neste artigo são repisados os bloqueamentos do Antigo Regime como o secretismo, irregularidade de práticas e desconformidades, corrupção, dificuldade de aplicação dos métodos de contabilidade e falta de fiscalização, afinal, as queixas dos liberais. Para o final do século XVIII, inícios do século XIX, ver resultados financeiros e económicos em Macedo, 1982: pp. 208-210.

32 Ver Silveira, 1987: pp. 527-529.

Na mesma linha de pensamento, Magda Pinheiro³³, realça, para todo o período constitucional, a necessidade de atingir o equilíbrio financeiro³⁴. Chama a atenção para a criação da Comissão do Tesouro Nacional (1 de dezembro de 1820) destinada a examinar as contas do Erário Régio, como para os debates parlamentares sobre as finanças públicas, pagamento de ordenados, pensões, propinas e acumulação de ofícios, muito embora os debates estejam arredados da doutrina sobre política fiscal. O esforço para ultrapassar estas dificuldades começou com a legislação de Mouzinho da Silveira (16 de maio de 1832), um crítico radical da administração do Antigo Regime³⁵. Mas as suas opções legislativas não passariam do papel e a reforma financeira duraria décadas, arrastando graves conflitos políticos como aconteceu, por exemplo, com as reformas cabralistas (1842, 1845-1846) que levariam à revolta da Maria da Fonte e à guerra civil da Patuleia³⁶.

O célebre político da legislação dos Açores³⁷ marcaria a sua política financeira e a orientação administrativa nas reformas que empreendeu (entre 3 de março e 2 de dezembro de 1832), assente na efetiva recolha dos impostos, na venda dos bens nacionais e na gestão de orçamentos equilibrados. No decreto n.º 22, de 16 de maio de 1832, tanto a Junta do Crédito Público como o Tribunal do Tesouro, desempenhariam um papel central da disciplina orçamental o que, aliás, se viria a revelar como fundamental para sucessivos ministros. O fim da guerra civil (maio de 1834) e a abertura das Cortes (agosto) mostrava, porém, o agravamento das finanças devido ao aumento dos gastos e à dificuldade da cobrança de impostos, praticamente quase todos por tributar. No mês de janeiro de 1835, a situação era descrita pelo mi-

33 Pinheiro, 2015 (estudos e documentos sobre finanças públicas entre 1820-1890).

34 A autora estudou a Comissão da Fazenda, uma comissão permanente dentro do Congresso, que se constituiu a 7 de fevereiro de 1821, cobrindo as Cortes Constituintes (24 de janeiro de 1821 a 4 de novembro de 1822) e as Cortes Ordinárias (entre 15 de novembro de 1822 e 2 de junho de 1823).

35 Ver, sobretudo, Manique, *Mouzinho da Silveira, Liberalismo e Administração Pública*, op. cit.

36 Em cada província haveria um Recebedor-Geral (um total de oito), em cada comarca um delegado (45 com os seus 45 secretários), em cada câmara um recebedor particular nomeado pelo recebedor-geral (um total de 100, apesar de os concelhos serem, ainda, mais de 800).

37 Como é reconhecido em Pereira, 2009. Para as obras deste político liberal, ver Pereira, 1989 (2 vols) e estudos de Pinheiro, Pereira e Alexandre.

nistro José da Silva Carvalho como caótica, obrigando a uma remodelação nos serviços centrais do ministério para, apesar de tudo, acautelar o fluxo das receitas das alfândegas, a única fonte de receitas para cobrir o crescente aumento das despesas inflacionadas com a guerra.

O espectro da dívida pública levou, inevitavelmente, a soluções excepcionais como a venda dos bens nacionais, contudo o governo de Passos Manuel (1836) voltaria a intervir nos serviços periféricos do ministério, procurando implementar um sistema fiscal assente nas autoridades locais para colmatar as impossibilidades das repartições centrais do ministério. Esta política seria seguida pelo governo cabralista (1842) que implementou o sistema de cobrança de impostos através das repartições da fazenda depois de incorporadas nos governos civis (novo código administrativo, 18 de março de 1842) que passariam, também, a regular as competências das câmaras na recolha dos impostos diretos.

Percebe-se esta atenção sobre o peso das contribuições diretas por garantirem uma arrecadação certa das receitas em tempo devido. Mas esta orientação exigia uma burocracia mais elaborada e, sobretudo, recursos humanos e técnicos que estavam indisponíveis num país onde a maioria da população era analfabeta e o campo de recrutamento de funcionários estava condicionado à oferta de ordenados e regalias compatíveis com o exercício de funcionários das finanças. A forma como eram remunerados os funcionários encarregues dos impostos, pagos por emolumentos e quotas de receita, ao contrário de um vencimento fixo, dava azo à desconfiança, ao abuso e ao crescente conflito e animosidade destes novos «cobradores de impostos» com os cidadãos locais. Pela insegurança das carreiras e riscos que acarretavam, o recrutamento estava, por conseguinte, muito condicionado. Por outro lado, os funcionários dos impostos tinham várias tutelas hierárquicas, desde as câmaras municipais, passando pelas autoridades dos governadores civis, até aos serviços centrais do ministério, o que tornava permeável a indisciplina e o oportunismo.

Outro grande problema dizia respeito à burocracia, em especial a inexistência de cadastros que servissem de base para a tributação o que levava a arrolamentos provisórios assentes nos testemunhos dos contribuintes e das diligências dos agentes do fisco, acarretando, obviamente, reclamações, incumprimentos, conflitos e mal-estar social e político. A nomeação de louvados nos concelhos e de novos comissários, em lugar de resolver os problemas agravou-os e criou confusão, acumulação e dispersão de funções que confundia os contribuintes.

Muitas destas razões estiveram na base da revolta da Maria da Fonte que do Norte se espalhou pelo continente durante a primavera de 1846 e criou dificuldades acrescidas na implantação das novas políticas para a arrecadação dos impostos, provocando, inclusive, a queda do governo de Costa Cabral e ao que lhe sucedeu, do Duque de Palmela. O descontrolo da situação levaria à guerra civil da Patuleia entre outubro de 1846 e junho de 1847, não se cobrando os impostos diretos e acumulando-se as dívidas, obrigando o Estado a viver quase praticamente das receitas das alfândegas.

Um novo governo de Costa Cabral (1849) tentou repor a normalidade e o seu Ministro da Fazenda, António José de Ávila, reformava, mais uma vez, os serviços centrais³⁸, mas, como já foi dito atrás, o recrutamento de funcionários a nível local era muito difícil devido à enorme taxa de analfabetismo, à deficiente organização municipal agravada com a extinção de perto de 60% dos concelhos, implicando a junção de territórios e populações habituadas a uma longa tradição de autonomia.

Seguindo os trabalhos de António Pedro Manique³⁹, a reforma da rede municipal, iniciada com Mouzinho da Silveira (1832), foi, efetivamente, concretizada com Passos Manuel pelo Decreto de 6 de novembro de 1836 que extinguiu perto de cinco centenas de concelhos, reduzindo-os a 351 e, em 1855 (Decreto de 24 de outubro), voltaram a reduzir para 256, números

38 Consultar Subtil, *Dos Secretários de Estado dos Negócios da Fazenda aos Ministros das Finanças (1788-2006), uma iconografia*, op. cit. pp. 36-69.

39 Ver detalhes desta política de municipalização liberal em Manique, 2020; Oliveira & Manique, 2020: pp. 121-159; Manique, 2018.

próximos dos que chegaram até final da monarquia constitucional e do modelo espacial contemporâneo. O traço desta mudança é, portanto, a formação de grandes concelhos, ao contrário da rede de mais de 800 municípios no final do Antigo Regime, dos quais 228 tinham menos de 200 fogos e só 177 ultrapassavam os mil fogos. Esta nova territorialidade periférica do Estado Liberal constituiu um dos maiores problemas à legitimidade do regime liberal na medida em que configurava um controlo do poder central sobre os municípios para eliminar as autonomias locais⁴⁰. E, no que respeita, à organização das finanças públicas foi um dos maiores obstáculos à montagem de uma «máquina» tributária capaz de recolher com segurança e em tempo certo as receitas dos impostos.

Os sentidos políticos dos orçamentos

O primeiro orçamento debatido nas Cortes (1821, referente ao primeiro semestre⁴¹) procurou ultrapassar a desarrumação, o sigilo e a confusão nas contas, apontando para um modelo centralizado das finanças públicas e, sobretudo, tornando obrigatória a sua discussão e aprovação pelos deputados como representantes da soberania popular. São duas das grandes novidades que sinalizam uma rutura com o Antigo Regime, entre tantas continuidades que irão persistir.

Para se ter uma ideia dos rendimentos e das dívidas, o Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, Francisco Duarte Coelho, dizia no seu relatório que

“He principio fundamental de toda a boa administração que as Despezas, quando não sejam menores do que os rendimentos, ao menos estejam ao nível delles; e a importância deste axioma indubitável a respeito de qualquer administração particular, he muito mais transcendente a respeito da admi-

40 Sobre a resistência dos municípios ao controlo do centro ver Manique, 2018; e para uma síntese da evolução do modelo administrativa, ver, de Manique, 1996.

41 Ver Valério, 2006 (introdução de Carlos Bastien).

nistração Publica, porque o deficit sendo ao principio hum mal que só peza sobre aquelles que deixarão de receber no Thesouro as quantias a que tinham direito, tornase depois hum lam geral, e augmenta o gravame da Nação que ha de por fim vir a paga-lo exaurindo as fontes da sua riqueza e prosperidade”.

Ou seja, no dizer do ministro quando a despesa é superior às receitas é inevitável que cresçam os rendimentos dos impostos ou se corte nos gastos: “A Nação está á borda d’hum precipício de que só póde livrala a mais severa economia”. O certo é que as maiores receitas provinham das alfândegas (entre 40% a 60%) e estavam, por conseguinte, pouco dependentes do rendimento interno do país e as despesas cresciam devido à guerra. O que o ministro não disse e acabou por acontecer foi, portanto, o recurso aos empréstimos internos e externos.

Sem, ainda, a organização do orçamento setembrista do ano de 1836, pode dizer-se que o orçamento do ano de 1823 foi o primeiro acompanhado pelo relatório do ministro, Manuel António de Carvalho, apresentado às Cortes em 1828⁴² onde tece considerações sobre a sisa⁴³ e a dívida fundada⁴⁴. A discussão sobre o modelo em que devia assentar a apresentação do orçamento fez parte dos debates nas Cortes Ordinárias, desde março de 1822, como, igualmente, a ideia de “castigar” as autoridades que não cumprissem com as leis orçamentais.

Para o orçamento do ano de 1836⁴⁵, de facto, o primeiro devidamente sistematizado, o retrato traçado pelo ministro Francisco António de Campos, no seu relatório (29 de fevereiro de 1836) é bem emblemático da situação: “Talvez que nenhuma Asembléa politica se tenha jámais reunido em circumstancias tão dificeis para regular a Fazenda de uma Nação” [...]

42 *Relatório Apresentado na Câmara...*, 1827.

43 Imposto encabeçado, isto é, de quantia certa por cada município demonstrava a incapacidade da Coroa arrecadar receitas por falta de estruturas e funcionários.

44 A que vencia juros ao contrário da dívida flutuante que não vencia. A dívida corrente era a que resultava do não pagamento de dívidas do Estado por encargos contraídos (por exemplo, vencimento de funcionários, pagamento a fornecedores).

45 *Collecção Geral das Contas...*

A Nação achava-se cansada da guerra civil e de uma luta sangüinária, as fortunas estavam desbaratadas pelos fautores da usurpação, e ção primeiro dever do Governo entrar nas vias de uma administração economica". Dizia, ainda, que a facilidade de obter dinheiro pela via dos empréstimos ("Crédito é um dom perigoso") só servia para endividar o Estado e acudir ao momento. Aconselhava, por isso, o Soberano Congresso a procurar na economia e no aumento de receitas os meios para evitar os empréstimos⁴⁶. E, neste sentido, promete apresentar um plano de reformas de economia e criar um serviço de estatística para colmatar a falta de elementos de informação.

O seu plano de reforma previa a restrição de serviços, a reorganização das repartições, a regularidade na prestação das contas, uma contabilidade integrada e a criação de contadorias nos ministérios para garantirem a fiabilidade das contas, tantas eram as incertezas, e o projeto de uma instituição para fiscalizar a aplicação dos dinheiros públicos. Sem dúvida a medida mais importante a criação de um Tribunal de Contas para obrigar os dirigentes a responderem pelas suas contas de gerência, dando, evidentemente, sinais de que o Tribunal do Tesouro Público se tornou vicioso, inoperante do ponto de vista organizativo e que, portanto, não estava a cumprir a sua missão. Demoraria, porém, mais alguns anos a implantação deste tribunal com uma missão fundamental na política financeira e administrativa do regime liberal (Decreto de 10 de novembro de 1849)⁴⁷.

46 Apesar de tudo, em 1 de abril de 1836, era contraído um empréstimo com o barão de Rothschild, em Londres, de 2.000.000 de libras e, no dia 3, outro de igual quantia para, em 29 do mesmo mês, ainda outro do mesmo valor. O ministro relata, ainda, que procurou informações junto dos ministros José da Silva Carvalho e José Joaquim Gomes de Castro, mas em vão, por isso, teve que mandar um agente a Londres examinar os empréstimos. A primeira parte do relatório dá conta das receitas e despesas no primeiro ano económico de 1 de agosto de 1833 a 30 de junho de 1834 e das contas do segundo ano económico de 1 de julho de 1834 a 30 de junho de 1835. Dá, ainda, informação sobre o contrato de empréstimo de 14 de setembro de 1833 de 2 milhões de libras e sobre a Comissão de cinco especialistas (Decreto de 25 de novembro de 1835) para analisar as operações de crédito com os agentes em Londres depois de 19 de dezembro de 1834.

47 Sobre a organização, estruturas e funções do ministério das finanças durante o século XIX, com referências à legislação e respetivos organogramas, ver, especialmente, Subtil, 1996 (apresentação de António de as Franco).

O espelho da crise está retratado no decreto de 25 de novembro de 1836 em que o governo declara não ter meios de pagar os ordenados dos empregados, restando-lhe deixar em dívida a parte que não pudesse satisfazer⁴⁸. A acumulação de reformados por causa da extinção de instituições do Antigo Regime agravava não só a situação financeira como aumentava o desconhecimento do contingente de funcionários públicos e empregados⁴⁹.

Como a dívida do Estado era já monstruosa (8 mil e 500 contos de *deficit*), o ministro propõe para “atravessar este pelago de dificuldades a venda dos Bens Nacionais a dinheiro já, e sem formalidades embaraçosas”⁵⁰ porque o governo tem que ter os meios para satisfazer as despesas e os credores do Estado deviam contar com os pagamentos com segurança e pontualidade e, por isso, advoga, igualmente, um aumento de contribuições, confiando que o povo tem sempre “um senso recto”. Para o ano de 1837⁵¹ (ano económico de 1 de julho de 1837 a 30 de junho de 1838), Manuel da Silva Passos (e a sua “gloriosa revolução de 9 de setembro”), como ministro da Fazenda interino, tece comentários sobre as operações de crédito devido ao enorme *deficit*, sobre a necessidade das receitas da venda dos bens nacionais e sobre a contração de um novo empréstimo que, no seu dizer, seria o último. As propostas de Passos Manuel revelar-se-iam fundamentais para o futuro das finanças públicas (relatório de 24 de abril de 1837). A medida mais importante que propõe às Cortes foi, novamente, a criação de um Tribunal de Contas para o “exame, fiscalização, e julgamento de toda a contabilidade da Fazenda publica”, aquilo a que chamaria, também, de Conselho Fiscal

48 Desde 1832 foram raros os anos em que os funcionários públicos receberam com regularidade os ordenados, “Em 1838 o atraso era de 7 meses, em 1839 cerca de 10, em maio de 1846 rondava os seis meses; no ano económico de 1847-1848 chegou aos oito meses; em junho de 1849 pagava-se novembro de 1848” (ver Valério, 2006: p. 97).

49 Por isso, o ministro pediu, com urgência, uma lista de pessoas que recebiam pensões e tenças com assentamentos no extinto Conselho da Fazenda.

50 Fundamental para o tema o trabalho de Silveira, 1980: pp. 87-110. De realçar que antes da venda dos bens nacionais que decorre até 1843, já tinha acontecido o processo de várias incorporações de bens (1833-1835) como da Casa da Rainha, Patriarcal, Casa do Infantado, bens das corporações de religiosos regulares (Decreto de 30 de maio de 1834), bens dos conventos, mosteiros, colégios, hospícios, bens da universidade de Coimbra (ver, também, Pereira, 1979).

51 *Collecção dos Orçamentos...*, 1837.

das Contas, composto por um presidente e seis vogais eleitos pelas Cortes cuja organização e competências apresenta num projeto de lei aparte. Outra proposta foi a criação de uma Caixa Geral de Amortização para pagar juros e anuidades de toda a dívida nacional consolidada, contraída dentro ou fora do Reino, que chamara de Junta do Crédito Público, composta por um presidente, cinco vogais e um secretario com voto. Dois vogais seriam eleitos pelas Cortes, dois nomeados pelo governo, e os restantes eleitos pela assembleia dos 100 maiores possuidores de títulos da dívida nacional consolidada.

No ano seguinte, um novo ministro, Manuel António de Carvalho, ao apresentar às Cortes o orçamento para o ano de 1838 (período de 1 de julho de 1838 a 30 de junho de 1839⁵²), já dava conta do funcionamento da Junta do Crédito Público, elogiando o seu desempenho para o controlo da dívida (relatório de 31 de janeiro de 1839). No orçamento para o ano de 1839⁵³, o ministro Flório Rodrigues Pereira Ferraz refere-se às contas entre 1 de agosto de 1833 e 30 de junho de 1836 que não tinham, ainda, sido apuradas por causa da instabilidade da guerra civil. O seu relatório está, mais uma vez, focado no problema das dívidas, juros e amortizações: “os possuidores da nossa dívida externa (...) hão de boa fé convencer-se da necessidade de confiadamente aguardarem que os aumentos de nossos recursos nos habilitem a dar-lhes gradualmente uma justa indemnização dos sacrifícios”. O que mostra, de facto, que o conhecimento da dívida era incerto e o controlo dos pagamentos um dos maiores problemas orçamentais, sobretudo por haver milhares de contas por liquidar (exatores, rendeiros, contratadores, dívidas dos extintos conventos, corporações) que o Decreto de 3 de janeiro de 1837 não tinha resolvido.

No orçamento para o ano de 1840⁵⁴, o mesmo ministro repisa o problema das dívidas e os seus pagamentos e enfatiza o plano geral de organi-

⁵² *Relatório e Documentos apresentados às Cortes pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios da Fazenda, 1839, Manuel António de Carvalho.*

⁵³ *Relatório, Orçamento...*, 1840.

⁵⁴ *Relatório do Ministério dos Negócios da Fazenda apresentado às Cortes pelo Ministro e Secretário d'Estado Florido Rodrigues Pereira Ferraz, Lisboa, Imprensa Nacional, 1840. Acresce o Orçamento para o Anno de 1840-1841 apresentado às Cortes pelo Ministro e Secretário d'Estado Florido Rodrigues Pereira Ferraz.*

zação da Fazenda Publica (Decreto de 30 de dezembro de 1839), em especial o surgimento de várias comissões para avaliarem o estado das contas, dos contratos e o apuramento das dívidas.

Foi no ano de 1842⁵⁵ que um dos ministros mais interventivos, o barão do Tojal, tomava posse (24 de agosto) para evidenciar, logo de seguida, a deficiente organização da recolha de impostos e, pela primeira vez, apresentar um parecer técnico dos membros do Tribunal do Tesouro Público (19 de agosto de 1842)⁵⁶. No seu governo começaram a surgir relatórios dos ministérios a justificar os orçamentos (Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça por António de Azevedo Mello de Carvalho; Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra pelo Duque da Terceira; Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Ultramar por Joaquim José Falcão; Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros por José Joaquim Gomes de Castro).

No relatório de 26 de janeiro de 1843 sobre o orçamento de 1843-1844⁵⁷, o barão do Tojal apresentou uma proposta de lei para reorganizar o Tribunal do Tesouro Público⁵⁸ e uma outra para uma reformar os serviços centrais do ministério. Ficaram, ainda, definidos os modelos de apresentação das contas. Uma parte dedicada aos Encargos Gerais, dotações da Família Real, despesas com as Cortes, o Conselho de Estado, o montante dos Juros, as classes não ativas e as despesas diversas. As categorias de cada orçamento, que irão fazer escola no futuro, dividiam-se em capítulos, artigos e secções. Cada ministério apresentava e justificava a sua dotação orçamental⁵⁹. Nas receitas são contempladas as rubricas dos Próprios (rendas, foros, juros e laudémios, pinhais, minas, heranças jacentes), os impostos diretos (décima

55 *Orçamento para o Anno Economico de 1842-1843...*, 1842.

56 O tribunal era composto por José Pereira de Menezes, José António Maria de Sousa Azevedo, João Ferreira da Costa e S. Paio, Manoel Ignacio de Sampaio e Pina, Francisco António Fernandes da Silva Ferrão.

57 *Orçamento de 1843-1844 Apresentado às Cortes...*, 1843.

58 O Tribunal do Tesouro Público passaria a ter um presidente, oito conselheiros, todos nomeados pelo governo, e quatro repartições, cada uma com um diretor. A principal função do tribunal passava a ser a administração dos rendimentos, arrecadação e contabilidade, o exame e julgamento das contas públicas.

59 Ministério dos Negócios do Reino, Ministério dos Negócios da Fazenda, Ministério dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça, Ministério dos Negócios da Guerra, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Ministério dos Negócios da Marinha e Ultramar.

predial, industrial, juros, décimas de ordenados, direitos de mercês, subsídio literário, multas judiciais, dízimos, terças dos concelhos, sisas e, por fim, os impostos indiretos (alfândegas, Terreiro Público, Real de Água). Ganharam autonomia de gerência contabilística, a Junta do Crédito Público, o contrato do tabaco, o contrato do sabão, as receitas do correio geral, da imprensa nacional, imprensa da Universidade de Coimbra, da Fábrica da Pólvora, Casa da Moeda, Fretes e outras receitas extraordinárias.

Continuando a sua política de acerto de contas para que “Ninguém pôde duvidar, Senhores, que as finanças são num Paiz bem organizado o centro de partida, e o apoio da publica administração, e que pelo contacto em que se acham com todos os interesses sociaes, dão estabilidade aos Governos, e prosperidade ás Nações”, o barão do Tojal congratulava-se por o orçamento de 1844-45⁶⁰ ser o de menor deficit em todo o regime liberal, mantendo-se a tendência nos orçamentos de 1845-1846⁶¹ e 1846-1847⁶², o que lhe granjearia a titulação de conde do Tojal. Mesmo assim, a dívida externa foi convertida num fundo amortizável em 60 anos com 4% de juro permanente.

Na organização dos serviços, o principal enfoque foi a fixação dos quadros de pessoal das alfândegas marítimas do Reino e Ilhas Adjacentes e o sistema de fiscalização marítima com recurso às forças armadas. No ano de 1847 não houve orçamento devido à guerra da Patuleia (outubro de 1846 a junho de 1847). O decreto de 30 de junho de 1847, onde, ainda, participa o conde do Tojal, determinava, contudo, que enquanto as Cortes não aprovassem as contas para o ano económico de 1847-1848, devia continuar a arrecadação dos impostos e rendimentos do Estado. Para o ano económico de 1848-1849⁶³, o novo ministro, Joaquim José Falcão, se prometia apresentar a conta do ano de 1845-1846, o mesmo não fazia para o ano de 1846-1847 por falta de elementos devido à guerra civil (relatório de 13 de março de 1848). Repetirá o mesmo queixume no orçamento para o ano de 1849-1850⁶⁴, justi-

60 *Orçamento de 1844-1845 e Documentos...*, 1844.

61 *Orçamento de 1845-1846 e Documentos...*, 1845.

62 *Orçamento do Anno Economico de 1846-1847*, 1846.

63 *Orçamento do Anno Economico de 1848-1849*, 1847.

64 *Orçamento do Anno Economico de 1849-1850*, 1848.

ficando-se no facto dos governadores civis estarem a esforçar-se para obter esses documentos (relatório de 13 de janeiro de 1849). Com uma nova mudança da pasta ministerial, António José d'Ávila apresentaria às Cortes o orçamento para o ano económico de 1850-1851⁶⁵ (relatório de 7 de janeiro de 1850), anunciando o cumprimento de duas grandes promessas, ou seja, uma relação nominal de todos os empregados públicos e as contas das câmaras municipais para o ano económico de 1848-1849 como determinava a Carta de Lei de 30 de junho de 1849.

Finalmente, nas contas para o ano de 1851-1852⁶⁶, apresentadas pelo mesmo ministro (7 de janeiro de 1851) surgia, pela primeira vez, a Comissão do Orçamento das Cortes a dar um parecer técnico e político para justificar o atraso nos pagamentos dos empregados e pensionistas e prometer reduzir o tempo de recuperação dos vencimentos⁶⁷. Com António Maria de Fontes Pereira a apresentar o orçamento para o ano seguinte (15 de março de 1852) iniciava-se um novo ciclo das finanças públicas.

Conclusão

Três décadas após a revolução, o novo regime liberal continuava com problemas no controlo das contas públicas. Contudo, o dispositivo dos orçamentos obrigou o Estado a encontrar soluções e, deste modo, mostrou-se como um instrumento fundamental para a coesão política do governo e a programação de estratégias para debelar a crise económica e financeira. Vejamos o essencial dos problemas.

Em primeiro lugar, a deficiente organização na recolha dos impostos diretos, sobretudo, por três ordens de razão: a) o bloqueio no recrutamento de pessoal, tendo em conta o nível de analfabetismo; b) a ausência de

⁶⁵ *Orçamento do Anno Economico de 1850-1851*, 1849.

⁶⁶ *Orçamento do Anno Economico de 1851-1852*, 1850.

⁶⁷ A Comissão era composta por ilustres liberais pertencentes às elites do regime: Joaquim José Falcão (Presidente), Bernardo Miguel de Oliveira Borges, António Roberto de Oliveira Lopes Branco, Lourenço José Moniz, António Vicente Peixoto, Jerónimo José de Mello, Augusto Xavier Palmeirim, Luís Augusto Rebello da Silva, Joaquim José Pereira de Mello, Francisco José da Costa Lobo, José Maria Eugénio de Almeida, João de Sande Magalhães Mexia Salema, João de Deus Antunes Pinto, João da Costa Carvalho, Augusto Xavier da Silva (relatório de 28 de fevereiro de 1851).

carreiras motivadoras; c) e o incipiente sistema de informação para a coleta dos cidadãos. Como os impostos indiretos também acusavam as fragilidades da organização das alfândegas e respetivo pessoal, foi criada uma comissão especial para propor reformas (Decreto de 28 de abril de 1845) e, ao mesmo tempo, alterar o sistema de policiamento marítimo.

Em segundo lugar, a ausência de um sistema de fiscalização e monitorização das contas que permitisse intervir durante o processo de execução orçamental e pudesse auditar as contas para detetar fraudes ou corrupções nos responsáveis ministeriais. No seguimento, aliás, das ideias dos ministros Francisco António de Campos, Passos Manuel e barão do Tojal para a criação de um Tribunal de Contas⁶⁸.

Em terceiro lugar, a deficiente burocracia, ou seja, a apresentação das contas que vinha ganhando alguma tradição desde o primeiro orçamento organizado (1836). Foi com o barão do Tojal que se distribuiu o orçamento por várias contas, desde os Encargos Gerais, as contas dos ministérios, o orçamento da Junta do Crédito Público e a avaliação da dívida pública e dos encargos com as amortizações e os juros, e, por fim, a contabilidade de diversos organismos e contratos relevantes para o apuramento do orçamento geral. Mas, sobretudo, ganhava, cada vez mais, importância a organização de um serviço de estatística do Estado para o recenseamento de cadastros de rendimentos e registos prediais.

Em quarto lugar, o crónico e insanável problema da dívida pública a crescer continuamente, obrigando à contração de novos empréstimos para cobrir os sucessivos défices. O ministro Passos Manuel revisitava e recuperava, a propósito, a proposta de Mouzinho da Silveira (1832) para se criar um organismo autónomo, a Junta do Crédito Público (1837) que se tornaria numa instituição de referência para as políticas orçamentais e para a gestão da dívida pública, com uma composição de conselheiros eleitos pelas Cortes, independentes da interferência do governo. E o problema da dívida obrigaria, ainda, à «despatrimonialização» do Estado com a venda dos bens nacionais e bens próprios.

68 Sobre o Tribunal de Contas ver nota *supra* n.º 3.

Em quinto lugar, o crescimento das despesas fixas com o pessoal não ajudava a equilibrar os orçamentos. Foram muitas as instituições do Antigo Regime extintas. Esta «morte» institucional em catadupa acarretou uma série de desempregados que ficaram a receber aposentações e, como consequência da criação de novos organismos aumentou o recrutamento de funcionários públicos que, para apoiarem a administração, exigiam ser razoavelmente bem pagos e com um estatuto de carreira mais estável.

Em sexto lugar, a ausência de uma política de tributação, nunca, aliás, abordada pelos deputados liberais, o que não permitia opções para o crescimento das receitas fiscais, uma solução quase impossível no contexto da afirmação do novo regime que precisava de se legitimar na soberania nacional.

E, por último, a importante questão da nova territorialização municipal que corresponde a um processo de dominação do centro à periferia. A reforma dos concelhos a partir de Passos Manuel veio desarrumar lógicas políticas consolidadas, provocou protestos sociais e, em especial, criou um mal-estar local que esteve na base de conflitos graves, cuja crise ampliou os bloqueios na recolha de impostos e na organização fiscal. Estes problemas foram, por conseguinte, os problemas da construção do Estado liberal cujas políticas de desenvolvimento nos vários sectores da economia ficaram hipotecados às frágeis políticas fiscais. As crises causadas pelas guerras civis (miguelismo e Patuleia) agravaram, ainda mais, as despesas e desorganizaram os serviços periféricos, impossibilitando a cobrança dos impostos e contribuindo para a corrupção e o abuso de poderes.

Entre os grandes arquitetos políticos desta construção do Estado liberal (1836-1851) como responsáveis pelas finanças públicas, destacaríamos o barão do Tojal que dirigiu a política orçamental entre 1841 e 1847, este último ano marcado pela guerra civil da Patuleia; o ministro Flório Rodrigues Pereira Ferraz que o antecedeu nos anos de 1839 e 1840, e Joaquim José Falcão que o precedeu nos anos de 1848 e 1849. E, no início do regime, os ministros que evidenciaram um pensamento estratégico, no ano de 1836, Francisco António de Campos, no ano de 1837 o setembrista Manuel da Silva Passos e, no ano de 1838, Manuel António de Carvalho. E, no ano de 1850, a fechar o ciclo do período em apreço, o ministro António José d'Ávila.

CAPÍTULO V

A Justiça

Os poderes dos juízes no Império Português do Atlântico: o caso do Brasil

Introdução

Este é um trabalho que se destina a avaliar os poderes dos juízes no Império Português do Atlântico que, no fim de contas, se resume ao Brasil uma vez que Angola e Cabo Verde não tiveram relevância nem originalidade jurisdicional, política e administrativa.

Os três obstáculos epistemológicos que dificultam o conhecimento e a compreensão deste tema são o desconhecimento da composição e evolução demográfica, a produção das fontes e as pré-compreensões dos historiadores. Os cinco tópicos selecionados englobam as condições, os recursos e a caracterização das dimensões e das especificidades dos poderes em matéria de justiça, política e administração.

O primeiro é paradigmático e diz respeito ao modelo orgânico-funcional que possibilitou a criação de um ambiente político e institucional favorável a uma governação menos jurisdicional e mais ministerial que, acrescida da fragilidade dos contingentes do oficialato régio, a escala da jurisdição dos territórios e o autogoverno das populações, potenciou a autonomia dos juízes e, como consequência, adensou a disputa pelo domínio político e social¹.

¹ Ver a síntese de Pegoraro, 2014: pp. 381-403.

O segundo tópico sublinhará a dilatação dos poderes dos juízes na razão direta da inutilidade política do Reino por força das limitações da distância, da comunicação e da ausência de uma centralidade político-administrativa devido à dificuldade que o Conselho Ultramarino teve para assegurar a coordenação, mesmo que minimalista, do governo ultramarino.

No encalce destes dois temas será abordada a intensidade dos conflitos que potenciaram a balbúrdia, desfizeram a eficácia dos poucos dispositivos de controlo e vigilância e, naturalmente, valorizaram a micropolítica dos pequenos governos autónomas.

O terceiro tópico escolhido é a desobediência e a independência, ou seja, a evidência demonstrada pelos juízes para não seguirem o direito praticado no Reino nem as leis régias, não acatarem as ordens dos seus “supostos” superiores no Brasil e, regra geral, nada lhes acontecer. A dinâmica deste processo de autonomia política dos juízes conduziu a uma estratégia identitária bem-sucedida, secundada e consolidada por poderes difusos que conduziram ao movimento da independência.

O quarto tema dirá respeito aos dispositivos utilizados pelos contra poderes do centro à pluralidade e autonomia que, apesar de tudo, a Coroa pode acionar.

Ao terminar será feita uma alusão ao chão da política e à alta política, chamando a atenção para a construção do Brasil, o processo de independência e o papel desempenhado pelos juízes e magistrados.

Mais do que dificuldades, problemas epistemológicos

“(…) Mas posto que passásseis e tomásseis Tânger e Alcácer e Arzila, queria Senhor saber que lhe fareis, porque povoá-las com Reino tão despovoado e tão inguado de gente como este nosso, é impossível. E se o quisésseis fazer seria torpe comparação, como quem perdesse boa capa por mau capelo, pois

era certo perder-se Portugal e não se ganhar África (...) Pelo qual, Senhor, concludo... que agora nem em algum tempo Vossa Mercê se não deve entremeter nesta guerra de África”².

Conselho de D. Pedro (1436) sobre o projeto de conquista de Tânger

Sem prejuízo do mérito da produção historiográfica dos últimos vinte anos, tanto em Portugal como no Brasil, e sem ser aqui o lugar para o desenvolvimento destes temas, convém, contudo, traçar nas suas linhas fundamentais, algumas das questões que condicionaram e condicionam os historiadores para avaliar as configurações dos poderes instalados nas colónias do Atlântico, em particular no Brasil.

Começamos pela quase ignorância sobre a evolução da demografia, em especial desde os finais do século XVII, quando a captura da mão-de-obra indígena se tornou cada vez mais difícil por causa da resistência e do perigo dos sertões e começou o comércio dos escravos africanos. Com cada vez mais homens livres pobres, escravos índios e negros, a população dos arraiais e vilas tornou-se perigosa e ameaçou a segurança, os pilares da economia e, naturalmente, a governação. Toda a ação política foi determinada pela quantidade e qualidade demográfica, tanto para quem mandava como para quem obedecia, tanto para quem tinha de decidir na época como para os historiadores. Por isso escolhemos, para a portada desta secção, as palavras premonitórias do príncipe regente D. Pedro numa altura em que a Coroa se decidia, no rescaldo da primeira guerra da independência (1383-1385), pelo projeto da expansão para o Norte de África. O início de uma aventura que só terminaria com a “revolução” de 25 de abril de 1974, cobrindo quase seis séculos de uma história imperial cuja principal característica terá sido a permanente fuga dos poderes centrais ao conflito e a sua substituição por processos de mediação e negociação com as elites coloniais, justamente por causa das fragilidades demográficas.

² Ver Godinho, 2011: pp. 134-139.

A consequência desta estratégia foi a disposição de Portugal por não ter optado por uma ocupação fundada no povoamento e conquista dos territórios, mas por uma extração e captura de bens com base na negociação e na partilha com as elites locais, com os indígenas e as famílias de mestiçagem como força reprodutora dos campos do poder dominante.

Essa forma criativa para ultrapassar as enormes fragilidades demográficas não esteve isenta de problemas com os índios uma vez que, por um lado, a “emergência de unidades independentes de povoamento estava ligada à capacidade do chefe em mobilizar parentes e seguidores” e, por outro, os colonos tinham muita dificuldade em identificar os líderes das sociedades indígenas³. De qualquer forma, sem os índios para “abrir roças, plantar searas e carregar os produtos” não havia condições de implantação dos portugueses, ou seja, a escravidão dos ameríndios e, mais tarde, dos africanos foi o nervo do colonialismo porque permitiu que os colonos não vivessem como indígenas. Daí, a contradição entre a ilegalidade da escravidão indígena e a prática em manter os índios cativos que tornava ineficaz a autoridade régia: “são livres pelas leis do Reino e só pelo uso e costume da terra são de serviços obrigatórios”. Por isso não eram chamados de escravos, mas de gentios, pardos, carijós.

Não conhecemos a dimensão desta pressão demográfica e os índices da mortalidade provocada pela captura e as condições de vida dos escravizados, embora saibamos que a taxa de sobrevivência permaneceu baixa, depois do apresamento, por causa das viagens, doenças, fome e maus tratos, obrigando a novas expedições de captura. Se o argumento de que os colonos, ao “transferir” os índios do sertão para os povoados, prestavam um grande serviço ao Rei, a Deus e aos próprios índios, encobria a razão da necessidade de mão-de-obra cativa, o regime de compadrio foi um passo para a sua integração. Quase sempre os padrinhos eram brancos e os pais indígenas o que fortalecia os laços de compadrio e a relação de dominação entre senhores e escravos. Mas, também, as relações de concubinação, cujas consequências

3 Seguimos Monteiro, 2013.

levaram, precocemente, à criação de juízes dos órfãos, ao registo das propriedades, à partilha dos bens dos colonos falecidos, aos processos de inventário, à regulação da redistribuição da mão-de-obra indígena e à administração dos aldeamentos e sesmarias, cimentaram a dominação da mão de obra escrava.

Quando os casamentos entre os índios dos aldeamentos e os cativos, entre africanos e índios aumentaram, os colonos usaram as câmaras para controlarem estas populações inorgânicas disponíveis para motins e revoltas. E as câmaras permitiram, também, a ressonância da voz e dos interesses dos colonos junto de outras autoridades locais e do Reino e um fórum de discussão entre grupos de elites com ideias e interesses divergentes. Comandavam, ainda, a atividade económica, administravam as terras dos aldeamentos, tabelavam preços, arrematavam contratos de monopólio, arrecadavam impostos e garantiam a segurança e a justiça. Em conclusão, todas estas razões não acompanham a ideia de que as câmaras terão sido criadas para funcionarem como polos de controlo e disseminação do poder régio, justificando um plano político desenhado para a colonização.

O mesmo acontece com a contaminação ideológica da História que forçou, como ainda força, tendências historiográficas que imaginam um “certo” governo ultramarino a executar um plano de exploração imperial gizado pela Coroa, por vezes com surpreendentes detalhes ficcionais. Temos hoje a vantagem de saber o que aconteceu com o processo de colonização e, por isso, podemos especular, mas os contemporâneos não faziam a mínima ideia do que encontrariam quando, por exemplo, se organizavam para o reconhecimento do sertão.

Evidentemente, que a assunção por uma estratégia colonial tem implicações políticas porque fica vinculada a um poder responsável pela dominação violenta apesar de muitos historiadores, dos dois lados do Atlântico, estarem avisados destas inutilidades para legitimarem revoltas ou atrasos de desenvolvimento. O caso mais evidente é a história de Minas Gerais como adiante se verá⁴.

4 Sobre a noção de sertão, fronteira, conquista, ocupação do território, conflitos territoriais e

A esta apropriação podemos juntar os arcaboços teóricos em que os modelos fazem toda a diferença na interpretação dos factos. Porventura o de maiores consequências é a identificação do poder com o Estado a quem se imputa não só planos como mecanismos de exploração e a instrumentalização dos atores em proveito de uma ideia de império. O balanço foi feito com a publicação de *O Antigo Regime nos Trópicos*, de João Fragoso, Maria Fernanda Bicalho e Maria de Fátima Gouveia⁵ sobre os processos políticos e sociais da colonização a que se seguiu o debate provocado pela crítica de Laura de Mello e Souza⁶ a António Manuel Hespanha e à colectânea referida, insistindo em realçar a presença do Estado e a dinâmica imperial da colonização⁷.

A principal e inovadora tese do *Antigo Regime nos Trópicos* foi a substituição da imagem centralizadora do Reino pela de um espaço de poderes e de negociação entre as câmaras municipais, as instituições eclesiásticas e os representantes do poder régio. Esta cadeia de negociações terá sido concretizada através de uma “economia política dos privilégios” e mercês⁸.

Como António Manuel Hespanha realçou, a imagem de centralização do Império é uma imagem ficcional como o é, igualmente, a existência de um plano estratégico para a colonização⁹, propondo, para o efeito, a desconstrução do mito de genialidade dos portugueses, da operacionalização de uma estratégia de império e de uma centralização de ações, chamando a atenção para o carácter de descerebração do governo, a organização polisinodal, a multiplicação das redes de decisão, organização e sociabilidade¹⁰.

A começar, de acordo com o autor, pelo governo militar que nada teve a ver com os nossos atuais modelos de entendimento da realidade militar assentes na obediência e na disciplina. Os aspetos centrais da realidade

jurisdicionais entre os governadores e o vice-rei, ver Fonseca, 2011: pp. 201-208 e capítulos 1 e 2.
5 Ver Fragoso, Bicalho & Gouveia, 2001. Mais recentemente, Maria Fernanda Bicalho rememora, em síntese, este momento de viragem da historiografia brasileira (2015: pp. 249-261).
6 Souza, 2006.

7 Para uma espécie de pré anúncio deste debate, ver Furtado, 2001.

8 Sobre o enquadramento desta temática ver, por todos, Hespanha, 2015.

9 Acerca das motivações e dos interesses dos colonizadores e dos colonizados para defenderem a tese da centralização e do plano estratégico de exploração, ver Hespanha, 2006: pp. 55-66.

10 Hespanha, 2006: pp. 319-352.

colonial prendem-se com a complexidade dos processos de recrutamento e as condições de prestação do serviço militar. Depois, pela população dos letrados que não era um grupo disciplinado, onde se realça o caráter «rabulista» que arrastava o debate para fazer valer interesses e não a lei. Também a lógica da graça e da mercê tinha levado os letrados e os aristocratas para longe da obediência e disciplina. A cada graça que se recebia renovavam-se os mecanismos da dádiva que obrigava o obsequiado a retribuir e, a este sentimento de gratidão, seguiam-se novas dádivas do benfeitor, num sistema fechado de dar e de receber fora de qualquer outra motivação que não fosse o sentimento de pagar e de receber, fomentando um pacto e um vínculo que não cessavam de se aprofundar. Um pacto que, como diz, não é constitucional mas um “cimento das sociedades coloniais” em torno da “multidão de deveres cruzados de graça e gratidão”. A colónia foi, neste sentido, “um espaço de pactos”, alguns triviais, alguns comezinhos, outros de monta e, outros, ainda, de alcance político e estratégico, que eram gerados num território que proporcionava a sua reprodução devido aos “sentimentos de desamparo” e de outras razões alimentadas “pelo tópico corrosivo de que o rei ausente se esquece dos seus vassalos”. Continuando o seu pensamento, as câmaras não foram correias de transmissão de poder. Muito ao contrário, desenvolveram lógicas de autonomia que contribuíram para a fragmentação do poder, para a miniaturização dos espaços de auto-referência cultural e a constituição de micro sociedades vinculadas por pactos de interesses mútuos.

Quanto aos funcionários régios, o recrutamento estava dependente dos interesses dos próprios e não de uma imposição da Coroa, os concursos ficavam muitas das vezes abertos e o recrutamento para ser feito tinha de se cingir aos menos aptos e incompetentes que, logo chegados às colónias, se entrelaçavam em lógicas de proveito com as elites locais. Ou, então, a venalidade da compra de ofícios que introduziu o caos no sistema de hierarquias e obediências.

A propósito de um memorial utilizado em meados do século XVIII no episcopado de Pernambuco, António Manuel Hespanha chama a atenção

que os juízes são jovens e não têm experiência, os “advogados da linguagem” dominam o foro jurisdicional com as suas rábulas e extravagâncias teatrais e mágicas, e o “desrespeito do direito e desobediência aos tribunais superiores” toma conta dos magistrados¹¹. Conclui, dizendo que a imagem do império satisfaz o génio colonizador da metrópole, glorifica a empresa de libertação e justifica os factores de subdesenvolvimento após a independência. Entretanto, as teses de doutoramento motivadas por este debate têm confirmado, no essencial, esta direção interpretativa. Refiro, como exemplo, algumas mais próximas desta temática como a de Isabelle de Matos Pereira de Mello¹² que analisa as relações de poder dos ouvidores com os poderes locais; Cláudia Cristina Azeredo Atallah¹³ que aborda o conflito da inconfidência de Sabará e os ouvidores de Minas Gerais, em especial o ouvidor José de Goes Ribeiro Lara de Moraes (1771-1773) acusado de inconfidência e remetido preso para o Reino, bem como outros que o antecederam como Sebastião de Souza Machado, ouvidor de Vila Rica (1729-1732), e Caetano Furtado de Mendonça (1745) por desacato com o bispo; Patrícia Ferreira dos Santos que, para a mesma capitania, estudou o envolvimento dos juízes seculares e eclesiásticos no combate ao crime de latrocínio¹⁴; Maria Eliza de Campos Souza¹⁵ que analisou as práticas políticas e o percurso social dos ouvidores em Minas Gerais (dos 83 ouvidores todos estiveram envolvidos em conflitos com poderosos locais o que levou à criação de juntas de justiça para procederem a novos julgamentos); Cláudia Damasceno Fonseca com um trabalho fundamental para se compreender a instalação do ambiente de desobediência¹⁶; e, recentemente, para o Ceará a tese de Reinaldo Forte Car-

11 Síntese em Hespanha, 2001a e nota *supra* n.º 11.

12 Mello, 2013.

13 Atallah, 2010.

14 Santos, 2013.

15 Souza, 2012. (agradeço à autora a oferta do texto em versão pdf). Ver síntese muito atual sobre as interpretações do período colonial (pp. 25 a 45). De realçar que a capitania de Minas Gerais tinha quatro comarcas (Rio das Velhas, Rio das Mortes, Ouro Preto e Serro do Frio) e, portanto, quatro ouvidores quando na maioria das capitânias, existia, apenas, um ouvidor geral. Em 1711, com o Regimento Diamantino e a criação do Distrito Diamantino, este território ficou autónomo da comarca do Serro Frio.

16 Fonseca, 2011,

valho¹⁷. Mas, já antes, os trabalhos de Júnia Ferreira Furtado sobre a região diamantina, desde a descoberta do ouro até meados do século XVIII, apontavam neste sentido¹⁸.

Selecionaria, ainda, a dimensão ficcional criada por algumas fontes e documentos de natureza administrativa na medida em que, muitas das vezes, adensam uma atmosfera claramente construída para atingir objetivos prosseguidos pelos magistrados, senados, oficiais da justiça e governadores, cada qual procurando cimentar a centralidade das suas funções e dos lugares que ocupavam, aparentemente na defesa dos interesses da Coroa quando, na realidade, correspondiam a táticas políticas e administrativas.

Se isto já é importante, o mais relevante é que, numa sociedade composta por quem não sabe ler nem escrever, a grande maioria dos conflitos que ocorreram não conheceu o registo escrito, nem foram objeto de processo judicial ou administrativo pelo que podemos estar longe de compreender os mecanismos de regulação e darmos um destaque exagerado aos que foram criados pelo poder régio, apesar dos arquivos demonstrarem que os conflitos entre as elites não conseguiram capturar as autonomias locais e os interesses e direitos dos grupos organizados.

É por isso mesmo que continua a ter uma enorme importância a investigação sobre os ouvidores e juízes de fora porque estes letrados, ao verem-se obrigados a alargar o âmbito de aplicação do direito, acabaram por contribuir para a constituição de uma nova identidade política. Percebe-se que a aparente adaptabilidade formal terá servido, num primeiro momento, os interesses da dominação régia mas, num segundo momento, por causa da tensão constante da negociação política e social, dos abusos, das extorsões e da arbitrariedade, criou uma justiça expropriada dos interesses da Coroa.

Os arquivos e as séries documentais refletem, portanto, uma realidade reconhecida nos mecanismos sofisticados e na linguagem técnica, uma cultura minoritária, quando a grande maioria das negociações e resoluções

¹⁷ Carvalho, 2015 (agradeço ao autor a oferta do trabalho em versão pdf).

¹⁸ Ver, por exemplo, o relato do ouvidor Caetano Costa Matoso em Júnia Ferreira Furtado, “Saberes e Negócios: os diamantes e o artífice da memória, Caetano Costa Matoso”.

de conflitos não teve assento na escrita nem nos arquivos administrativos e judiciais. É significativo, por exemplo, que nos arquivos das câmaras nem exemplares das *Ordenações* e das *Leis Extravagantes* existiam e a cultura das elites era reduzidíssima como se demonstra pelos ilustrados luso-brasileiros¹⁹. A fixação do texto em suporte de papel constitui, deste modo, uma reserva de memória da dominação e marca os patamares da distinção da exploração e da dominação²⁰.

Muita da mediação e resolução de conflitos esteve a cargo da religião o que permitiu que a Igreja se constituísse num dos corpos mais importantes na organização da vida social que rivalizaria com as elites locais, não só nas práticas de dominação como nas práticas de subjugação, e que acabaria por colocar na frente deste combate uma das companhias mais poderosas do clero regular, os jesuítas. Tanto as cartas dos missionários, como as sentenças dos vigários e os cartórios eclesiásticos são fontes privilegiadas para o conhecimento da natureza da dominação e completam, em parte, a documentação administrativa²¹. A invisibilidade do poder divino na condução das almas foi a mais eficaz réplica à condução política das elites locais e das autoridades régias. Os recursos e os instrumentos constituídos pelos arsenais bibliográficos dos missionários (manuais religiosos, livros de horas, breviários, catequeses e bíblias), a missa diária e as práticas dos sacramentos conseguiam interiorizar imagens fantasmagóricas de medo e de esperança que acabavam por rivalizar com os pelourinhos, as espadas e os tribunais.

Por fim, através da documentação escrita, podemos dizer que o direito consuetudinário se terá constituído como a fonte principal do direito alicerçado em valores e tradições colhidas numa realidade totalmente diferente que, por isso mesmo, acabou por gerar um distanciamento cultural impossível de servir a aproximação ao Reino. Nas fontes escritas essa distanciação é clara e aparece para vincar a legitimidade das decisões aparente-

19 Do que é possível saber sobre os inventários bibliográficos das elites urbanas ver, por exemplo, Furtado, 2001 e Kirschner, 2004: pp. 75-91.

20 Parta uma abrangência destas questões, ver Bourdieu, 2012.

21 Sobre a relação jurisdicional entre juizes seculares e eclesiásticos, ver Santos, 2013.

mente extravagantes que eram tomadas. Com poucos magistrados, nenhuns professores universitários, nenhum centro de produção de conhecimento, as elites locais foram remetidas para outras malhas da justiça onde, também, os oficiais menores tinham tudo a ganhar com a desarticulação do mundo erudito dos tribunais. A Coroa não teve outro remédio senão reconhecer e aceitar este universo como uma alternativa irremediável ao sistema político do Reino.

Os lugares de descentramento e pluralidade política

Tem havido alguma confusão acerca do isomorfismo orgânico-funcional brasileiro adotado do Reino e que, justamente por isso, se teria revelado ineficaz, improdutivo e irrealista. Mas tal não aconteceu. Com o descentramento e a autonomia decorrente da pluralidade política e jurisdicional que se verificou nas colónias e, em particular, no Brasil, foram ensaiadas outras formas de organização alternativas ao modelo polisinodal. Importa, por isso, passar em revista o modelo e retirar das suas especificidades outros sentidos para o processo histórico que decorreu até à independência.

No que ao Reino diz respeito, a microfísica da multiplicação de pequenos territórios de “centralidade” inscreveu-se num modelo de funcionamento político, hoje, relativamente bem conhecido pelas historiografias de Portugal e do Brasil²².

Embora a periodização do definimento do sistema não seja consensual, é possível acordar nalgumas ideias sobre a rutura. Ao sistema de governo do tipo sinodal, ou seja, de órgãos cuja decisão era tomada em coletivo pelos seus membros e cujo modelo de decisão era decalcado do formalismo do processo judicial, isto é, ouvir o máximo de testemunhos, indagar a maior informação possível, avaliar as consequências das opções e respeitar a equidade, a tradição e a jurisprudência, sucedeu um regime de tipo ministerial

²² Sobre tudo pelas obras de António Manuel Hespanha (ver bibliografia em Silva, Xavier & Cardim, 2015: pp. 29-47).

em que a decisão era tomada em termos unipessoais pelo detentor do cargo e cujo objetivo a atingir era a oportunidade política do chamado “interesse público” ou “bem comum”. Esta mudança fez-se em meados do século XVIII, por efeito do terramoto de 1755, e não como consequência de um programa político devidamente delineado e estrategicamente concebido. Expliquei, há já algum tempo, as razões desta nova dinâmica que teve por objetivo resolver problemas graves causados, a todos os níveis, pelo terramoto e que não podiam acomodar-se ao tempo lento e argumentativo da decisão sinodal²³.

Todavia, a implantação deste modelo, que teve por base fundamental as secretarias de estado e as intendências²⁴, não implicou a morte dos órgãos colegiais que se manteriam até à revolução liberal. Mas mantiveram-se numa situação muito diferente, do ponto de vista da capacidade de decisão e intervenção, por causa de uma solução política muito criativa que consistiu em aplicar a estas instituições um plano de exautoração funcional que as decapitou de protagonismo. Mas nem este modelo nem esta periodização tiveram correspondência no Brasil a não ser, por um curto período de tempo, quando a Corte se transferiu para o Rio de Janeiro e D. João VI replicou no Brasil o sistema político-administrativo do Reino²⁵.

Então, o que aconteceu? O célebre governador geral de Angola, D. Francisco de Sousa Coutinho, numa das muitas notificações e avisos que mandou para o Reino (1768), desta vez para o Secretário de Estado, Francisco Xavier de Mendonça Furtado (irmão de Pombal e seu adjunto desde 1759), afirmava, mais ou menos, o que várias vezes foi repetido, antes e depois, por outros dirigentes: “Ordenando-me Sua Majestade, que nas Reformas procedesse como em Portugal, duvidei do acerto na escolha, porque vi sempre praticar com diversidade métodos diferentes para situações diferentes para que possa ter a honrosa gloria de acertar no seu Real Serviço, meu único objecto”²⁶. Ou seja, o governador dizia que a situação era muito diferente no

²³ Fundamentos desta tese em Subtil, 2008b.

²⁴ Ver síntese desta reforma em Subtil, 1997: pp. 133-150.

²⁵ Antecedentes e efeitos políticos e administrativos destas mudanças em Subtil, 2008a: pp. 135-177.

²⁶ ANTT, Ministério do Reino, maço 605, caixa 708.

Ultramar e que, por conseguinte, não podia ter como referencial o Reino, o que acabaria por conduzir a uma política ultramarina simultaneamente conservadora e inovadora, com consequências enormes na arquitetura dos poderes.

Em primeiro lugar, não foram criados órgãos sinodais, isto é, a estrutura político-administrativa fundamental da monarquia corporativa esteve ausente no Brasil. Esta decisão decorreu da avaliação natural do sistema na medida em que os tribunais e os conselhos funcionavam por proximidade ao monarca, através do processo de consulta, e a distância tornava impossível esta articulação em devido tempo mesmo que houvesse desembargadores e aristocratas para preencherem os lugares de deputados. Foi por isso mesmo que esta replicação só aconteceu, por poucos anos, quando o monarca se transferiu para o Rio de Janeiro e arrastou consigo os que possuíam carta de conselheiro, o mesmo é dizer que podiam ter assento nos tribunais e conselhos.

Em segundo lugar, a opção da divisão administrativa não seguiu a mesma lógica do Reino, com a criação das comarcas tituladas pelos corregedores e ouvidores consoante fossem da Coroa ou dos donatários. Como as capitanias tinham sido doadas a donatários, o ministro encarregue da administração da justiça foi cunhado como ouvidor e assim continuou mesmo depois de algumas das capitanias começarem a ser incorporadas na jurisdição régia. E, regra geral, as capitanias não se dividiram em comarcas o que fazia coincidir o imenso território da capitania com o da única comarca ou ouvidoria. A regra foi, portanto, a existência de um ouvidor geral da capitania e não de um ouvidor de comarca, uma situação que conferia aos ouvidores uma abrangência territorial imensa, de difícil cobertura quando mesmo impossível. A diferença com o Reino era, portanto, flagrante porque as escalas cartográficas e a mobilidade das fronteiras tiveram consequências na configuração das pluralidades e autonomias políticas. Enquanto no Reino o território era totalmente conhecido e a sua administração estava a cargo da Coroa, dos donatários, leigos ou eclesiásticos, e das ordens militares, e a correição estava dependente da possibilidade do corregedor ou do ouvidor per-

correr o território da sua jurisdição, no Brasil, o desconhecimento do sertão era enorme e os limites de uma capitania estavam sempre a variar em função das novas demarcações que resultavam das conquistas, com exceção de uma faixa litoral, conhecida e povoada. Por conseguinte, a capacidade de correição de um corregedor do Reino não pode ser comparada com a capacidade de correição de um ouvidor do Brasil. Com exceção de Minas Gerais, que estava dividida em quatro comarcas, as restantes capitanias não tinham comarcas o que significava que o ouvidor era um ouvidor geral para toda a capitania. Vejamos os contingentes de magistrados e as escalas de jurisdição no final do reinado de D. José, ou seja, num período de indiscutível apetência por uma centralidade política:

Ofícios	Reino	Ilhas	Angola	Índia	Brasil	Totais
Intendentes e Superintendentes	12	-	-	-	10 ⁽⁴⁾	22
Corregedores	33	3	-	-		36
Provedores	26	1	-	-	2 ⁽⁵⁾	29
Juizes de fora	115	13	2 ⁽¹⁾	3 ⁽²⁾	12 ⁽⁶⁾	145
Ouvidores e outros juizes	15	2	1	3 ⁽³⁾	25 ⁽⁷⁾	46
Totais	201	19	3	6	49	278

Notas: (1) Um de Luanda e outro de Benguela; (2) Goa, Saluttes, Bardez; (3) Um ouvidor geral de Goa, outro em Macau e outro em Moçambique, Rios de Serra e Sofala; (4) Um Intendente Geral da Extinção dos Diamantes do Serro Frio, um Fiscal da Extinção dos Diamantes, seis Intendente do Ouro (Rio das Mortes, Saberá, Goiás, Cuiaba, Bahia, Rio de Janeiro), um Intendente da Casa da fundição e o Intendente Geral do Comércio do Ultramar, Agricultura e Manufaturas do Pará; (5) Dois provedores da Fazenda (Vila Rico, Mato Grosso); (6) Seis Juizes de fora (Rio de Janeiro, Mariana, Cuiabá, Rio Verde, Santos, Cachoeira, Pará, Maranhão, Pernambuco), 3 juiz de fora na Baía (um do cível, outro dos órfãos e outro do crime); (7) Bahia (parte norte), Bahia (parte sul), Sergipe, Jacobina, Ilhéus, Porto Seguro, Pernambuco, Paraíba, Ceará, Alagoas, Pará, Piauí, Paranaguá, Maranhão, Rio Negro, Rio de Janeiro, S. Catarina, Vila Rica, Rio das Mortes, Serro Frio, Goiás, Mato Grosso, S. Paulo, Espírito Santo e Sabará.

Temos, no conjunto de letrados, 201 magistrados destinados ao Reino, 19 para as Ilhas, três para Angola, um para Moçambique, cinco para a Índia, 49 para o Brasil (26 para o Rio de Janeiro e 23 para a Bahia). No caso do Brasil, dos 49 letrados temos 10 intendentes, dois provedores, 12 juizes de fora e 25 ouvidores. Temos, assim, uma geografia quase inexistente de juizes

de fora. Para além de Bahia e Rio de Janeiro temos apenas juízes de fora nas câmaras de Mariana, Cuiabá, Rio Verde, Santos, Cachoeira, Pará, Maranhão e Pernambuco e todo o território é coberto por 25 ouvidores: Bahia (parte norte), Bahia (parte sul), Sergipe, Jacobina, Ilhéus, Porto Seguro, Pernambuco, Paraíba, Ceará, Alagoas, Pará, Piauí, Paranaguá, Maranhão, Rio Negro, Rio de Janeiro, S. Catarina, Vila Rica, Rio das Mortes, Serro Frio, Goiás, Mato Grosso, S. Paulo, Espírito Santo e Sabará.

No total de 278 magistrados letrados que atuavam no Reino e no Império, cerca de 72% estavam destinados ao Reino e 28% ao Império, cuja cota brasileira é perto de 18%.

Foi esta abissal diferença de geografias políticas que levou à criação de um núcleo de governo mínimo para as questões militares e de segurança, da responsabilidade dos governadores apoiados por uma secretaria administrativa e por tropas de linha e voluntários. Por isso, o governador era também capitão-general, uma figura inexistente no Reino²⁷. Ao nível local, a situação era, igualmente, muito distinta. As instituições camarárias, encargues de governar as localidades, eram independentes dos governadores e estiveram longe da abrangência jurisdicional que se verificou no Reino onde, apesar dos juízes de fora serem em número diminuto, era um facto que as câmaras que tinham como presidentes juízes de fora governavam cerca de 80% da população. A Coroa estava longe de dominar o território, mas estava perto da maioria dos vassalos, pelo menos da sua representação simbólica. No Brasil, como se disse, quase todas as câmaras foram governadas por juízes ordinários, normalmente dois, escalados alternadamente e, tal como os vereadores, recrutados e eleitos entre as camadas menos letradas²⁸. Só a

27 No início, com a criação do governador-geral com sede na Bahia, foram instruídos os cargos de provedor-mor e ouvidor-mor que acabariam por ser assumidos em acumulação de funções o que provocou a contestação do governador-geral (1560) que se via diminuído nos seus poderes de justiça porque o ouvidor geral “fica com muita maior jurisdição e fazem o que querem”. O cargo acabaria por ser suprimido com a criação das ouvidorias. Ver, sobre o assunto, Lacerda, 2000: pp. 25 e ss.

28 De uma forma geral os juízes ordinários que governavam as câmaras eram, também, juízes dos órfãos, uma função de regulação social muito importante de protecção e amparo aos órfãos, autorização de casamentos e recolha de inventários. Na ausência do ouvidor podiam exercer as suas funções sem direito de correição, ver Wehling & Wehling, 2004: pp. 53-54.

partir de 1696 é que começaram a aparecer juízes de fora, sempre em número simbólico²⁹. E as câmaras foram governadas com um inovador enquadramento político fundado em “instruções”, eminentemente práticas e objetivas, deixadas pelos ouvidores quando procediam às correições. Por queixume dos ouvidores, sabemos que a “catequização” política dos homens bons do concelho e demais pessoas de bom nome era feita com recurso à leitura coletiva destas “instruções”, normalmente em cerimónia pública, bem como à vinculação pelo seu cumprimento através da assinatura pelos presentes no livro de registo da câmara³⁰.

Pela importância de que se revestiram estas “instruções” para a organização política e social, vejamos o ordenamento dos objetivos que carream. Das muitas que se conhecem, umas mais detalhadas que outras, escolhemos duas, da responsabilidade do ouvidor Rafael Pires Pardiniho,³¹ para as câmaras das comarcas de Curitiba e Paranaguá (1721)³². A da vila de Nossa Senhora da Luz dos Pinhais é constituída por 129 capítulos que o ouvidor “leo e repetiu de *verbo ad verbum*” a todos os juízes e oficiais da câmara, pessoas da governança e povo onde se incluíam muitos que receberam terras em sesmaria, num total de 58 presentes. Para a vila de Nossa Senhora do Rosário foram deixados 178 capítulos para 114 pessoas presentes³³. São orientações muito práticas para resolver verdadeiros problemas das populações que cobriam todas as facetas da vida política e social. Questões sobre as ordenanças e milícias, o recrutamento de quadrilheiros nas cidades, no-

29 Sobre a autonomia e autogoverno dos arraiais, a criação de vilas, a formação da rede urbana e papel das câmaras, ver Fonseca, 2011, capítulo 3 e pp. 557-571.

30 No caso da ouvidoria da comarca de Paranaguá, no termo de abertura do livro pode ler-se: “Este livro hade servir dos capítulos das correições, que se fizerem, o qual vay rubricado, e numerado por mim Ouvidor geral, e no fim leva termo das folhas que tem, Curitiba 20 de Janeiro de 1721, Raphael Pires Paerdinho”.

31 Exerceria depois o cargo de Intendente das Minas e, no regresso ao Reino, seria nomeado deputado do Conselho Ultramarino (26 de setembro de 1743). Na mesma altura foram nomeados Alexandre de Gusmão, Tomé Joaquim da Costa Corte Real e Francisco Pereira da Costa (ver Subtil, 2010).

32 Ver Santos, 2000: pp. 1-176.

33 Na carta que remete a D. João V (30 de agosto de 1721), o ouvidor faz um relatório sucinto das suas correições em diversas vilas, descreve pormenores topográficos e geográficos e dá conta de bens e recursos. Um dos aspetos mais interessantes destes relatórios é a importância dada às freguesias, algumas com bastante casas e população, governadas por juízes de vintena.

meações de postos militares, de juízes e oficiais, eleições dos vereadores, procurador e juízes ordinários, obrigações dos almotacés, abusos de jurisdição, procedimentos para as demarcações, atribuição de sesmarias, construção e venda de casas, exploração da agricultura, abastecimento de víveres e bens, aplicação de penas pecuniárias e de prisão, fábricas das igrejas, construção e manutenção da cadeia e casas da câmara, recolha e guarda das receitas, atribuição das chaves das arcas, limpeza e concerto dos caminhos, construção de pontes, lugares de venda e comércio, consumo de bebidas, recompensas por denúncias, cartas de ofícios e cuidados com a saúde públicas. E chamadas de atenção para a proteção dos gentios, para os não obrigarem “a seu serviço, por ser contra as Leis expresas de Sua Magestade e, ainda, contra o serviço de Deus”, definição dos limites das freguesias, eleição dos homens bons e juízes de vintena, provimento dos escrivães dos testamentos, controlo e procedimentos das devassas gerais (as janeirinhas), empréstimos e fianças, licença e fiscalização das armas proibidas, custas e emolumentos. Sem esquecer, também, a burocracia e a importância dos atos de governação como a conservação dos livros de registo das ordens dos governadores e ministros, livros das vereações e posturas.

O facto destas “instruções” serem escritas pelo ouvidor, lidas em grupo e em público, assinadas por todos os presentes e oficiais da câmara traduzia o compromisso de um pacto entre a elite local: “cada hum de per sy, que estavam a seu conteno, e por eles se querião reger, e governar, o que assim prometeram fazer, nam tinham mais que requerer sobre os taes capítulos, por estarem todos muito a seu contento”. Nelas não estavam invocados fundamentos jurídicos, eram orientações para reforçarem a autonomia e o autogoverno evidenciados pela dinâmica da “força e o prestígio obtido pelo mando ou desmando e a coesão de redes clientelares e de escravos que determinam o poder”³⁴. No Ceará, por exemplo, o poder municipal formou-se a partir dos principais grupos familiares que se tornaram “governanças das terras” pelas incursões no sertão (conquista, povoamento e ocupação) e o

³⁴ Sobre esta dinâmica ver, por todos, Magalhães, 2011: pp. 86-87.

direito adquirido pelas lutas de conquista e títulos de território concedidos em troca dos serviços prestados³⁵. O sesmeiro adquiria, desta forma, prestígio social em comparação com os lavradores sem títulos de propriedade até porque a Coroa não interferiu no processo de ocupação, sobretudo quando se agudizavam os conflitos entre os colonos e as populações indígenas e a guerra de ocupação se transformava em guerra de extermínio. Apesar da justiça informal ganhar importância como mecanismo de concessões mútuas e recíprocas³⁶, o certo é que o aumento demográfico pedia a criação de vilas (a primeira em 1699) por iniciativa régia ou por necessidades invocadas pelos povos para reforço da administração da justiça. A ouvidoria seria criada no ano de 1723 e, até 1821, conheceu 22 ouvidores que estiveram sempre no centro dos conflitos e nas tramas dos poderes locais.

Outra singular inovação consistiu na criação de juízes ordinários, sem dependência camarária, como refere Joaquim Romero de Magalhães³⁷. Este recurso a extravagantes “juízes ordinários sem subordinação a municípios”, eleitos pelos povos de acordo com o processo de pelouros (eleição em lista de seis para o ouvidor aprovar dois), foi uma criação sem autorização régia mas que o monarca acabou por aceitar (1732), ou melhor, acabou por reconhecer na linha do que o Conselho Ultramarino chamou de “procedimento provisional”. Parece que a sugestão destes juízes partiu da Junta das Missões (1698) para que, de cinco em cinco léguas ou em cada freguesia, houvesse um juiz ordinário capaz de tirar devassas, recolher denúncias e querelas e remetê-las para o ouvidor. Começaram por surgir nos distritos ou arraiais para aprovação de testamentos, escrituras e para exercerem as funções de juízes dos órfãos e provedores das fazendas dos defuntos e ausentes. Estes juízes ordinários eram assistidos por um tabelião do judicial e notas, alcaide, escrivão e porteiro.

Com este original expediente procurou-se suprir a falta de vilas e câmaras cuja criação o Conselho Ultramarino negava sistematicamente, mes-

35 O absenteísmo corresponde ao titular da sesmaria que não ocupa o território porque mora noutra capitania e a prescrição quando se perde o título por não ter trabalhado as terras.

36 Carvalho, 2015.

37 Ver, por todos, Magalhães, 2011: pp. 174-177.

mo quando os requerimentos para as suas criações diziam respeito a povoações distantes umas das outras e, principalmente, dos centros camarários. Os próprios governadores não lidavam bem com estes pedidos dos povos como atesta, por exemplo, D. André de Melo e Castro, conde de Galveias, que entendia que “todos os camaristas quando se trata dos interesses de V. Magestade ordinariamente dizem, e alegão que são contra os dos povos (...) por hora quanto menos Vilas houver, tanto mais promptamente se executarão as resoluções de V. Magestade”³⁸. Tal como acontecia na esmagadora maioria das câmaras, estes juízes ordinários eram eleitos aos pares e o processo eleitoral era promovido pelos ouvidores ou intendentess.

Nas freguesias, existiam, ainda, juízes de vintena que ganharam relevância como executores das ordens dos senados e primeiros julgadores. E, a partir do ano de 1718, começam a ser nomeados juízes de vintena para cada arraial, com direito a terem escrivães. Singularmente, com este projeto político-administrativo pretendia-se montar uma rede de juízes eletivos que, mesmo assim, não foi possível de concretizar devido à falta de “homens que saybão ler e escrever”, embora se admitisse que bastaria o escrivão saber. Parece um paradoxo que nos lugares onde, apesar de tudo, se concentraram os maiores recursos políticos e administrativos, favoráveis a uma cerebração e coordenação política, aconteceu exatamente o contrário, isto é, a consumação acentuada de uma dinâmica de fragmentação, pulverização e disputa de poderes como, por exemplo, o que se verificou nos dois maiores núcleos urbanos da Bahia e do Rio de Janeiro. Para além de serem a sede dos governadores das capitanias e do Vice-Rei, eram cidades que tinham câmaras com governo de juízes de fora e eram sede das ouvidorias e dos tribunais da Relação.

Esta concentração de recursos político-administrativos e judiciais acabaria por condicionar os governadores e o vice-rei (ou governador geral) porque as decisões eram concertadas com os senados, os magistrados e os tribunais que, por sua vez, se condicionavam pela situação de proximidade

38 Citado em Magalhães, 2011: p. 149.

às sedes dos governos, portanto, permeáveis a processos de influência, vigilância ou mesmo intromissão de jurisdições. Todas estas instituições eram compostas por juízes letrados que se vigiavam mutuamente para arbitrar abusos ou usurpações de jurisdição, acertarem posições comuns ou de negociação bilateral/multilateral. Embora o governador tivesse assento na Mesa Grande do Tribunal da Relação, pudesse ir ao tribunal quando achasse necessário e tivesse competência para suspender os desembargadores, a Relação podia, também, desencadear devassas e correições administrativas ao mandato do governador porque “Para o bom serviço de sua Majestade, não é aconselhável que haja forte amizade entre os desembargadores e o Governador. Ideal é que eles possam fiscalizar um ao outro”³⁹.

Foi precisamente por causa deste “excesso” de poderes concorrentes que levavam a frequentes conflitos e pleitos travados entre os ouvidores e governadores, entre os ouvidores e juízes de fora, câmaras de juízes ordinários e governadores e ouvidores⁴⁰, que foi inventada uma nova configuração política, bastante mais cedo do que aconteceria no Reino, que consistiu na criação de “juntas” nas sedes das capitanias⁴¹ e, com carácter extraordinário, nas sedes das câmaras⁴². Quando os assuntos eram de monta ou implicavam o compromisso de largas faixas da população (lançamento de taxas, demarcação dos territórios, distribuição das terras, combate a epidemias e organização da defesa), as câmaras usavam, também, do expediente de constituição de juntas provisórias onde participavam o clero, a «nobreza» e o povo, numa imitação do modelo das Cortes que tinha sido usado no Reino. Eram ainda consultados os militares, os religiosos regulares ou simples vassalos. Mas este expediente, quer ao nível local como nas sedes dos governos, gerou ainda mais autonomia jurisdicional e acentuou os sintomas de autogoverno na medida em que estas juntas, criadas para limitar os danos da conflitu-

39 Consulta do Conselho Ultramarino citada por Schwartz, 1979: p. 270.

40 O trabalho de Kirschner, 2004, sobre três destes conflitos, que ocorreram no reinado de D. Maria I, evidencia os motivos destas contendas relacionados com a exploração do açúcar, a procura de escravos, o contrabando e a escassez de bens essenciais, como a mandioca, em detrimento da cana do açúcar.

41 Sobre o regime das capitanias continua a ser fundamental a obra, reeditada e aumentada, de Saldanha, 2001: pp.79-82.

42 Ver Boschi, 2002: pp. 77-109.

dade entre as várias autoridades políticas, administrativas e jurídicas, acabaram por fomentar o acerto e a concertação entre as principais elites para se contraporem a ordens emanadas do Reino quando estas punham em causa os interesses locais ou regionais.

Se a situação o exigisse, chegavam a formar-se “juntas gerais” que juntavam as câmaras, através dos procuradores, os governos das capitanias e os magistrados letrados numa agremiação alargada de interesses e objetivos políticos. A Coroa teve que reconhecer a realidade destas “juntas soberanas” e aceitar as suas reivindicações e nunca, tanto quanto se sabe, tomou qualquer atitude de repressão ou violência para com os seus participantes e organizadores. É o que mostra, por exemplo, a resolução tomada em junta geral para resolver um caso considerado muito grave na capitania de Maranhão e Grão-Pará quando os principais atores da região fizeram chegar ao rei um requerimento em que pedem “serem os governadores tirados dentre os moradores da terra porque estes, como nela tinham casa e fazenda, assaz acrescentados ficavam com o aumento dela, e com o posto que S. M. lhe dava, escusando por isso outra qualquer ganância particular”. A natureza do expediente das juntas podia ter âmbitos muito diferentes, mas, no essencial, ocupavam-se de assuntos de justiça e da fazenda. As “juntas de justiça” eram compostas pelo governador, ouvidores das comarcas, juizes de fora, quando existiam, e o provedor da fazenda, para sentenciarem, em última instância, as causas dos “bastardos, carijós, mulatos e negros” que não subiam, por isso mesmo, aos tribunais da Relação⁴³.

As “juntas de recurso” foram formadas nas sedes das capitanias, compostas pelos ouvidores das comarcas e por dois adjuntos nomeados pelo governador, para conhecerem os agravos dos juizes eclesiásticos devido à escandalosa relaxação dos costumes e às má-condutas. Isto porque, embora a Igreja tivesse jurisdição autónoma, os seculares do ultramar estavam sujeitos à Ordem de Cristo de que o monarca era Grão-mestre e, por isso, com jurisdição sobre os seus cavaleiros nas causas crime e cível.

43 Ver, ainda, Magalhães, 2011a: p. 107.

As “juntas da fazenda” constituíam-se nas principais capitanias com assento do ouvidor, governador, provedor e procurador, assistidos por um tesoureiro e um contador e dois a três oficiais e escrivães. Estavam encarregues da recolha e controlo das receitas reais e começaram por responder perante o Conselho da Fazenda e Conselho Ultramarino até que o Erário Régio fosse criado. Foi, sobretudo, Pombal que reconheceu a urgência de disciplina e reforma neste sector como se pode ler numa carta remetida ao governador D. António de Noronha:

“O principal objeto que deve ter presente quem teve a honra de ser encarregado de qualquer governo ultramarino é a boa administração das rendas reais, de que tanto depende a segurança pública, por serem as conquistas a fonte de que manam as riquezas que fazem respeitado e opulento o Estado”⁴⁴.

Finalmente, outra inovação institucional foi a criação das intendências, com grande precocidade em relação ao Reino. Surgiram nos finais do século XVII, depois das descobertas das minas de ouro e diamantes, encargos da supervisão da mineração, resolução de conflitos, distribuição de lotes de terreno e fiscalização da exploração e recolha dos quintos. As intendências tinham, ainda, a gestão das casas de fundição. Os intendentess respondiam diretamente à Corte de Lisboa e não obedeciam aos governadores nem aos ouvidores, embora a realidade viesse a desmentir esta autonomia, como mais à frente se verá.

Em conclusão, distinguiríamos três efeitos decorrentes da especificidade do descentramento político-administrativo e da pluralidade jurisdiccional que, adiante, retomaremos

⁴⁴ Este diagnóstico foi acompanhado por outras motivações para lançar um programa de reformas tendo em vista a multiplicação dos colonos, o esbatimento das diferenças entre reinóis e gentios, o reforço da vigilância das correições, a punição dos que fogem aos seus deveres, a implementação de uma política de ocupação de terras, a concessão de cartas de sesmaria, o combate aos ociosos e vadios e a atenção aos problemas de saúde pública.

Em primeiro lugar, a autonomia. A ineficácia da paralisante máquina burocrática provocou o desenvolvimento de práticas autônomas que foram o sustentáculo para, por um lado, se criarem identidades próprias diferentes do Reino e, por outro lado, fomentarem sentimentos e desejos de independência.

Em segundo lugar, a desobediência. Ao fenómeno de integração e criação de identidades somou-se outro que viria a contribuir para a aceleração do movimento de independência, isto é, a “consolidação da corrupção”, entendendo-se por corrupção a transgressão sistemática da lei, graças à cumplicidade dos principais agentes de poder⁴⁵. Este processo de corrupção terá criado um regime jurídico tácito, uma verdadeira *constituición no escrita*.

E, em terceiro lugar, a independência foi alimentada pela confluência entre um direito próprio, que emerge da “corrupção”, e as circunstâncias que levaram a Coroa a permitir esta situação, a troca da arrecadação dos quintos, outros impostos e pouco mais. A certa altura, o que passou a ser relevante não era tanto o ter nascido no Brasil mas fazer parte da rede de “corrupção”, dando lugar a “una importante consciência política de grupo que estará en la base de los procesos de independencia”⁴⁶.

Foi contra esta corrupção que, em meados do século XVIII, foi desenhada uma nova política colonial assente numa reforma administrativa mais eficaz e próxima do Reino que contaria com a colaboração de luso-brasileiros nascidos no Brasil e formados em Coimbra, embora a Coroa nunca tenha conseguido atingir estes objetivos.

Os embaraços do Conselho Ultramarino e a inutilidade política do centro

Qualquer avaliação sobre o desempenho do Conselho Ultramarino quanto ao governo do Império acabará sempre por nos conduzir à questão

⁴⁵ Importante, a este respeito, a proposta de Pérez Collados, 2012.

⁴⁶ *Idem*, pp. 29-30.

da sua centralidade ou à sua subalternização no sistema de decisão, coordenação e direção política⁴⁷.

Afinal o que terá acontecido com este Conselho para dar conta do Império? Alguns escassos meses antes de rumar para o Brasil (junho de 1807) por causa da invasão de Junot, D. João VI fazia notar ao governador de Pernambuco o seguinte:

“Eu o Príncipe como Regente e Governador dos Reinos de Portugal e Algarves, faço saber a vós Governador de Pernambuco que eu fui servido logo na criação do Conselho Ultramarino mandar passar Ordens para que nas conquistas deste Reino se não guardassem outras algumas tocantes a matérias da Justiça, Fazenda, ou Guerra, que não fossem expedidas pelo mesmo Conselho. E porque sou informado que elas se não guardam com aquela pontualidade que muito convém a meu serviço e observância de meus Regimentos. Hei por bem, e vos mando, que as façais executar muito inteiramente como nelas se contem, não consentindo que se dê aí cumprimento que não às que forem passadas pelo mesmo Conselho. E sendo caso que por outro algum Tribunal se remetam algumas Ordens, cartas ou Provisões tocantes às matérias referidas, se não fará obra por elas, e as remetereis logo ao dito Conselho Ultramarino, salvo as que forem expedidas pelas Secretarias de Estado, e expediente”⁴⁸.

Este patético aviso era uma resposta aos contínuos recursos e queixas que do Brasil vinham parar aos mais diversos destinos na Corte, explorando a intriga, a desordem e a incompetência dos órgãos sinodais, provocando e desafiando a jurisdição do Conselho Ultramarino a quem, por Regimento, tinha sido entregue o governo das colônias.

Mas outro pormenor ressalta deste azedume régio que é o facto do monarca se dirigir diretamente ao governador da capitania e não ao Vice-Rei, isto é, uma iniciativa desconforme com o que o rei estava a pedir que se fizesse. Claro que a Coroa percebeu a oportunidade, mesmo no quadro do

47 Sobre o assunto ver o singular trabalho de Barros, 2008.

48 AHU/ACL/CU/ 015, Cx. 268, Doc. 17865, Rolo 312.

modelo polisinodal e corporativo, em concentrar num só órgão a maioria dos assuntos ultramarinos, órgão que seria criado em 1642, no rescaldo da Restauração, precisamente o Conselho Ultramarino. O novo Conselho devia, no dizer dos seus primeiros conselheiros, ter as mesmas prerrogativas que o Desembargo do Paço tinha no Reino, ou seja, capacidade para usar a economia da graça e da mercê como instrumento fundamental para exercer o poder.

Mas o que viria a acontecer foi o contrário. Os poderes fátuos do Conselho Ultramarino refletiram, afinal, o estado de inutilidade, inoperacionalidade e embaraço da Coroa para governar o Ultramar. Passados quase 150 anos da sua implantação, a melhor prova de que o Conselho não era respeitado é justamente a necessidade que o rei evidencia para fazer uma grave chamada de atenção, mas da qual se conclui, também, que acima do Conselho estaria a Secretaria de Estado da Marinha e Domínios Ultramarinos. Já no início do século XVIII, num dos momentos mais críticos da sua intervenção, o Conselho Ultramarino venceu a absoluta necessidade de ser a cabeça do governo ultramarino (26 de outubro de 1722) no que foi secundado pela Carta Régia de 14 de novembro de 1724, mas o facto é que estas ordens nunca foram observadas e cada governador ou magistrado achava-se imediato ao rei e com jurisdição indelegável⁴⁹.

É comprovada a enorme dificuldade sentida pelo Conselho Ultramarino para se impor aos restantes órgãos sinodais de governo e administração, em particular o Conselho da Fazenda, a Mesa da Consciência e Ordens e o Desembargo do Paço. Este último tribunal nunca perderia a jurisdição para fazer os provimentos de lugares de letras (ouvidores, intendentes, provedores e juizes de fora). O Conselho da Fazenda jamais abdicou de intervir nas matérias relacionadas com a fazenda real e a Mesa de Consciência e Ordens tratava as questões relacionadas com a natureza dos índios, a legalidade do

49 No auge da sua composição orgânica (1763), o Conselho Ultramarino era formado por 1 presidente, 10 conselheiros, 1 secretário, 1 procurador da fazenda, 1 tesoureiro, 3 porteiros, 2 escrivão, 9 oficiais, 4 moços, 1 meirinho, 1 fiel, 1 solicitador. Assistiam ao Conselho 1 cronista da História das Conquistas Ultramarinas, 1 escrivão das Leis dos Domínios Ultramarinos, (ANTT, Conselho Ultramarino, livro 113).

comércio dos escravos, o problema da chamada «guerra justa» e tinha jurisdição sobre parte do clero. Estas dificuldades eram potenciadas com os procedimentos burocráticos, os problemas dos correios marítimos, as viagens atribuladas, os assaltos de pirataria ou mesmo os naufrágios⁵⁰. Como as jurisdições não estavam bem delimitadas nem, tão pouco, coordenadas, os conflitos e os problemas proporcionavam que os magistrados e os governadores se aproveitassem da indefinição política para retirarem partido para as suas autonomias e desfaziam, evidentemente, os obstáculos à satisfação dos interesses das elites locais. Mas também foram frequentes os desentendimentos entre o Conselho Ultramarino e o Procurador da Coroa sempre chamado a dar parecer sobre os interesses régios, fossem de bens, património ou fazenda, contribuindo para o conflito como, por exemplo, aconteceu com Francisco de Sá Barreto que remeteu ao Conselho Ultramarino (23 de janeiro de 1745) uma consulta do Desembargo do Paço a desfazer no Conselho Ultramarino, com a qual concordava, sobre as licenças pedidas pelo Físico-mor do Reino, Cipriano de Pina Pestana, para passar regimentos sobre os emolumentos dos comissários visitantes das boticas. Indignados com o parecer do Procurador e a consulta do tribunal, os conselheiros do Conselho Ultramarino mandaram ao monarca uma queixa dizendo que “Não toca à Mesa do Desembargo do Paço fiscalizar as ordens passadas pelo Conselho (...), que hão de ter a sua execução nas conquistas, porque nestas tem o mesmo Conselho por mercê de Vossa Magestade toda a jurisdição, que a Mesa tem neste Reino”⁵¹. Neste caso, o rei responderia com o silêncio não desagradando, portanto, o Conselho Ultramarino.

Este desentendimento permanente ao centro tinha como consequência a exagerada demora na tomada de decisões, a protelação das mesmas e as mazelas que deixava para o futuro. Em qualquer caso, o resultado era uma evidente desarticulação dos órgãos centrais da monarquia e a dificuldade acrescida para uma centralização eficaz da administração do império. Mas não era tudo. Para se enviarem os despachos, alvarás, provisões e outras ins-

⁵⁰ Ver sobre o assunto, por todos, Martins, 2007: pp. 157-259.

⁵¹ AHU/ACL/CU/005, Cx. 81, Doc. 6669, Rolo 82.

truções para o Brasil tinham que ser utilizadas as embarcações que asseguravam o trânsito atlântico e, para isso, os capitães dos navios tinham que ser notificados com certidões de remessa obrigatória, um poder que o Conselho Ultramarino nunca conseguiu obter, apesar de ter sido uma reivindicação que, desde muito cedo, os conselheiros fizeram ao monarca. O controlo dos portos de Lisboa pertencia ao corregedor do bairro de Belém que integrava o quadro de magistrados do tribunal da Casa da Suplicação. Estas e outras dificuldades do Conselho Ultramarino começaram e nunca acabaram desde a sua fundação. D. João IV, o criador do órgão, foi também o seu primeiro coveiro como atestam as frequentes descon siderações relacionadas com as consultas retidas para despacho, ou mesmo o não despacho, em clara rota de colisão com o Conselho.

Uma direção política fraca confirmada por outros sintomas como as prerrogativas que os outros tribunais e conselhos tinham em matéria de provimento de ofícios de que os conselheiros se queixavam, como foi o caso, por exemplo, da Mesa da Consciência e Ordens - “não deve V. M. deferir, antes mandar se não intromettão no provimento destes ofícios, por lhe não pertencerem” - mas que o monarca puniu de forma exemplar e inusitada: “Não pertence ao Conselho Ultramarino o provimento das cousas que tocam a Mesa da Consciência (...) e seja o Conselho advertido que deve falar nas consultas que me faz com a decência e modéstia que convém”⁵². Ou quando, terminado o mandato do governador-geral do Brasil, António Teles da Silva, o Conselho Ultramarino, por competência própria, propôs o nome do Conde de Óbidos, de entre os candidatos ao lugar recrutados nas famílias nobres, o rei, de forma invulgar e sem precedentes no modelo jurisdicional, despacharia na margem da consulta que não tocava ao Conselho Ultramarino tratar do governo do Brasil. Os conselheiros contestaram e justificaram a sua estranheza, mas nem sequer obtiveram resposta. E mais. O Conselho Ultramarino não soube, ou não conseguiu, gerir a satisfação dos inúmeros pedidos de remuneração dos serviços prestados à Coroa⁵³. Tantos foram os requerimentos não despachados que, no final do século XVIII, o Secretário de Estado dos Negócios da

⁵² *Idem*.

⁵³ Os direitos que caucionavam os pedidos das mercês estavam regulamentados pelo *Regimento das Mercês Dado por El-Rei D. Pedro 2.º*...

Marinha e Domínios Ultramarinos foi obrigado a nomear “fiscais de mercês” para fiscalizarem o Conselho Ultramarino numa clara intrusão na sua autoridade política⁵⁴. Este bloqueio teve, também, efeitos perversos porque os governadores das capitânias e os senados das câmaras passaram a usar, com grande autonomia e arbitrariedade, o mecanismo ilegal de atribuição de provimentos de ofícios cujos encartes passaram a fugir ao controlo do Conselho Ultramarino e da própria Coroa. Mas os problemas não estavam só no Reino. Do lado da colónia não havia, também, nenhuma centralidade na comunicação com Lisboa; ao invés, a montagem de circuitos paralelos de relacionamento com o monarca, desencadeados por magistrados e governadores, acentuava a perda de competências do Conselho Ultramarino. No invulgar relatório do intendente José João Teixeira Coelho (1782) sobre a capitania de Minas Gerais, a que já nos referimos, foi acentuada a ausência de uma hierarquia de governo e autoridade superior. Em duas passagens exemplares desta insuficiência e fraqueza, o intendente deixava dois comentários impressionantes. No primeiro dizia o seguinte:

“A distância do rei ou da rainha, a quem se recorra, e a quem se tema naquela conquista, é preciso que seja suprida por algum poder subsidiário e pronto; este poder só pode residir no governador, por ser a pessoa mais autorizada, do qual deverá depender toda a jurisdição em último recurso, nos casos extraordinários que podem ofender o sossego público, os interesses reais ou a conservação da província, enquanto Sua Majestade não determinasse o contrário”.

E, no segundo, rematava com este desafio:

“Como é possível que uma conquista tão distante da residência do monarca floresça, sendo repartida a jurisdição entre diversas pessoas entre si independentes? Se o governador manda e não obedece o ministro, fomentam-se

⁵⁴ Ver *Tarifa, e Prática da Remuneração dos Serviços Militares obrados no Ultramar*, (2 de Outubro de 1805), ANTT, Ministério do Reino, caixa 433, maço 324.

parcialidades e perturba-se a harmonia económica do corpo da província; o povo perde a veneração e o respeito aos governadores, e dispõe-se para lhes desobedecer”⁵⁵.

Se, do ponto de vista de um modelo imperial e centralizador, as comunicações com o Reino deviam ser asseguradas pelo Vice-Rei e os governadores, os magistrados e demais autoridades deviam assegurar-lhes o caudal processual. O facto é que nada disto aconteceu. As justificações são várias.

Em primeiro lugar, a autoridade do governador nunca foi determinada por lei e, por isso, ficou permeável a contestações de qualquer magistrado ou juiz que as justificavam com as suas próprias jurisdições. Por isso, qualquer ministro remetia queixas, avisos e requerimentos para o monarca, para o Conselho Ultramarino ou para outro órgão qualquer.

Em segundo lugar, uma viagem de ida e volta a Lisboa demorava, em condições favoráveis, cerca de sete meses, a que acresciam os tempos para os trânsitos e circuitos de procedimento burocrático, atirando as decisões para demoras incomportáveis e retirando eficácia e oportunidade a este expediente.

Em terceiro lugar, os naufrágios, tempestades ou ataques dos piratas faziam perder muitos documentos, obrigavam a cópias em segundas e terceiras vias, ou mesmo o recomeço dos processos.

Em quarto lugar, na Corte eram vários os órgãos a darem pareceres como o Conselho Ultramarino, o Procurador da Coroa, o Conselho da Fazenda, o Desembargo do Paço e a Mesa de Consciência e Ordens o que provocava uma distribuição e uma tramitação processual, cujos controlos eram muito difíceis de fazer. Tudo se agravaria, ainda mais, com o protagonismo da Secretaria de Estado da Marinha e Domínios Ultramarinos depois do governo de Pombal. Os provimentos de ofícios e lugares, dos quais o Conselho Ultramarino podia retirar proventos pelas escolhas, tiveram imensas dificuldades para serem satisfeitos, pese o esforço do Conselho em se empenhar nos editais e na divulgação dos concursos que ficavam vazios por falta de

⁵⁵ Boschi, 2007: p. 205.

candidatos e obrigava os que estavam em exercício a prolongar os mandatos, mesmo contra as suas vontades.

Uma situação que criou, entre outros, dois problemas que o Conselho nunca soube resolver e que agastaria a sua intervenção. O primeiro, o não ter conseguido criar incentivos e estímulos para que os concursos pudessem ter procura e permitissem a aplicação de critérios de seriação para apurar candidatos mais competentes e capazes. O segundo, resultado dos prolongamentos de mandatos e da acumulação dos cargos, levaria a um alarmante ciclo de pedidos de remuneração de serviços à Coroa com implicações no desgaste orçamental da fazenda real sem quaisquer compensações de receitas e qualificação profissional.

E estes problemas levaram, também, os governadores das capitânias e os senados das câmaras a usarem, com grande autonomia e arbitrariedade, o mecanismo ilegal de atribuição de provimentos de ofícios cujos encartes fugiam ao controlo da Secretaria das Mercês, do Conselho Ultramarino e ao pagamento dos Novos Direitos, criando a oportunidade para se consolidarem redes de favores, compensações e concessões de privilégios locais e regionais. Estas bolsas de usurpação de poderes deixavam as soluções oficiais em “banho-maria” e proporcionavam a confusão e a destruição dos circuitos de autoridade e de comunicação política.

A ausência de lógica nas comunicações com o Reino permitiu, ainda, que qualquer ministro decidisse remeter queixas, avisos e requerimentos para o monarca, para o Conselho Ultramarino ou para outro órgão qualquer. Regra geral implicavam a recolha posterior de informações através de inquéritos, devassas, testemunhos e exigiam os vistos do Procurador da Coroa ou do Procurador da Fazenda, antes que as consultas fossem presentes ao monarca pelos tribunais e conselhos. Demoras intermináveis que tornavam as decisões inúteis, inoportunas e, por vezes, mesmo ridículas. Foi para tentar ultrapassar este bloqueio que Pombal inventou o veto de gaveta não permitindo que as consultas subissem diretamente para despacho régio ao obrigar os presidentes dos tribunais e conselhos a remeterem-nas à Secretaria de Estado do Reino, controlando a comunicação mantida com o monarca. Mas se

esta invenção garantia o controle político a Pombal, complicou, ainda mais, o sistema de decisão com efeitos paralisantes no processo administrativo.

Autonomia, desobediência e independência

Em 1709, um deputado do Conselho Ultramarino sintetizava a impotência política do Reino para controlar os povos do Brasil, dizendo: “Nem se pode esperar que de uma multidão de gente confusa e sem lei, sem ordem, nem obediência, sem temor dos magistrados, sem receio do castigo e sem esperança de prêmio, que o príncipe possa tirar dela tributo ou conveniência alguma, mas antes desobediências e desatinos”⁵⁶.

É verdade que a este ambiente de desobediência somou-se um frágil sistema político e administrativo e uma permanente conflitualidade entre diversas autoridades. Comparemos, a propósito, duas queixas de altas figuras da administração régia, uma de meados do século XVI e outra dos inícios do século XIX, para vermos como as realidades político-administrativas pouco evoluíram ao longo de mais de dois séculos de império.

O primeiro ouvidor-geral, o desembargador Pero Borges, na correição que fez a Porto Seguro, afirmava que a justiça era exercida por “um homem que não sabe ler nem escrever dá muitas sentenças sem ordem nem justiça e se executam, tem maiores desordens”⁵⁷, dizendo ainda que os oficiais não estavam providos, não tinham livros de querelas, levavam o que queriam às partes, “uma pública ladroíce e grande malícia”. Sobre os costumes dizia que havia muitos homens amancebados com várias gentias e que levavam pior vida que os gentios. E advertia, num tom de espanto, que acontecem “mil casos que nom estão determinados pelas ordenações e ficam em alvidro do julgador”. No início do século XIX (1805), o governador da capitania de São Paulo, António José da França e Horta, numa carta enviada para o Secretário de Estado dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos, João Rodrigues de Sá e Mello Sottomaior (visconde de Anadia), relatava o estado de-

⁵⁶ Fundamental sobre o clima de desobediência é a obra de Fonseca, 2011, citação p. 131.

⁵⁷ *Idem*, p. 18.

plorável em que encontrou a capitania: sem patentes, com oficiais nomeados ajudantes de ordens sem experiência, um total abandono da fazenda, sem provedor, os impostos a impedirem o comércio, a agricultura sem cultivo, com ninguém a aceitar lugares nas câmaras, mesmo depois de providos, ou lugares ocupados por oficiais mecânicos e muito servis⁵⁸.

Podemos acrescentar a estes relatos o ambiente de conflitualidade entre as maiores autoridades das capitanias, o ouvidor, o governador e o provedor da fazenda cuja resolução acabava por ser ditada pelo tempo porque, quando as decisões eram conhecidas, já os atores estavam noutros lugares ou tinham assumido outras funções⁵⁹. Os governadores acusavam os ouvidores de abuso de autoridade, os provedores excediam-se no zelo pela cobrança dos quintos e arrematação dos contratos e os ouvidores apontavam os governadores como usurpadores das suas jurisdições ou negligentes no serviço público. E o certo é que a Coroa, perante estas afrontas e queixas, não tinha meios para intervir.

A profundidade dos conflitos, com reflexos na balburdia política e institucional, pode bem ser retratada no que se passou no Recife, em finais do século XVIII (janeiro de 1784), por causa de questões relacionadas com a saúde pública que vinham a ganhar um lugar estratégico no governo de «polícia» desde o consulado pombalino⁶⁰. Um acontecimento que envolveu todas as autoridades do Brasil e do Reino num incrível desacerto social e político⁶¹. Ou na exploração das minas de ouro em que os governos das capitanias exerceram um controlo mais apertado sobre a extração, a fundição, a recolha do quinto e o circuito comercial. Mas este controlo acabou por se sobrepor à autoridade do governador e ao controlo da Coroa mesmo com a nomeação de intendentes, que tinham jurisdição absoluta e só respondiam perante o rei⁶², porque o desentendimento entre as autoridades régias não permitiu o controlo das elites locais que emergiram do processo de contra-

58 Carta de 13 de Fevereiro de 1805 (AHU/ACL/CU/023-01, Cx. 57, Doc. 4304, Rolo 61).

59 Exemplos em Atallah, 2010; 2009: pp. 27-39.

60 Ver Hespanha & Subtil, 2014: pp. 127-166.

61 Sobre o longo processo consultar Subtil, 2015.

62 Ver Furtado, 2008.

bando e se fortaleceram economicamente fora da autoridade do intendente, do governador e dos guardas que patrulhavam o acesso ao Distrito Diamantino.

Se a Real Extração foi o exemplo mais acabado da dominação colonial depois da independência do Distrito Diamantino das autoridades brasileiras, a sociedade diamantina era uma mistura explosiva composta por uma população de cor, escravos, forros, homens livres e pobres, geralmente pardos, e uma pequena classe dominante branca que ocupava os cargos administrativos, ou seja, uma sociedade difícil de ser dominada pelas autoridades e predisposta a revoltas e motins. Foi o caso, por exemplo, no mandato do Conde de Assumar, D. Diogo de Vasconcelos, como governador de Minas Gerais, quando se desencadeou uma rebelião de grande violência contra a instalação de novas casas de fundição, liderada pela elite local em defesa dos seus interesses e contra a determinação régia (1720). No relato do governador, a multidão arregimentada nas periferias chegou a “inverter a sociedade pela base” com “mandões que emergiram da ínfima camada”. Este mal-estar continuado foi marcado por motins, atentados e conspirações contra os poderes que governavam as minas.

Por outro lado, a fuga dos escravos culpados de extravio de ouro e diamantes, levava à formação de «quilombos» que as autoridades procuravam destruir através de expedições militares, mas que acabavam por provocar mais conflitos por causa da propriedade dos escravos, levando a assassinatos, novas fugas dos escravos, à venda ou morte por mais tratos. Na década de 70, segundo o relato do governador Luís da Cunha Menezes, o resultado foi o caos social, com levas de população a circularem pelas serras, bandos de garimpeiros à espera de oportunidades, e a rede de corrupção e alianças de interesses de uma “Corte” de privilegiados na demarcação. Por tudo isto e pelo volume de contrabando igual ao da produção oficial, segundo os cálculos apurados por Eschwege, os lucros líquidos da Coroa, desde

o início da extração até 1806, foram insignificantes⁶³. O mesmo nos diz, no essencial, Joaquim Romero Magalhães⁶⁴.

Algumas medidas foram, contudo, implementadas. Em 1771 instalou-se em Vila Rica uma Junta da Justiça para apressar os processos, sem apelo nem agravo, e as terras diamantinas ficaram na alçada deste tribunal. Mas as rixas e zaragatas entre ouvidores, governadores e intendentes depressa levaram a que cada um agisse no seu próprio interesse, aproveitando-se das enormes distâncias aos centros de poder e da importância dos cargos. É sintomático, por exemplo, como entre 1772 e 1808, 76% das prisões tenham sido ordenadas pelo governador contra 10% do intendente, que o governador tenha continuado a abrir devassas e a controlar os funcionários com ameaças e castigos, evidenciando que a instalação da Real Extração (1772) não conseguiu diminuir a interferência dos governadores mesmo depois da intendência ter sido subordinada a uma Junta dos Diamantes, com sede em Lisboa, para aumentar o controlo direto da Coroa.

Por isso mesmo, este ambiente aumentou a fraude, a rede de contrabandistas, o extravio e o enriquecimento das elites que se souberam aproveitar dos conflitos e das mudanças administrativas. Entre 1771 e 1806, o crime de contrabando e extravio correspondeu a quase metade do total dos crimes ocorridos na demarcação e, no mesmo período, a maioria dos presos (60%) era constituída por escravos e vadios e cerca de 20% pela tropa de linha, acusados de desobediência e negligência, o que denota a enorme dificuldade para controlar uma população sem capital social e económico, quase toda preta e crioula⁶⁵.

O caso bem conhecido do intendente do Ouro de Vila Rica, José João Teixeira Coelho⁶⁶, ocorrido no período neo-pombalino, a escassos anos da

⁶³ *Idem*, pp. 57-58.

⁶⁴ Ver Magalhães, 2011: pp. 161-171.

⁶⁵ Governadores da capitania de Minas Gerais: Conde de Valadares (1772-1773), António Carlos Furtado (1773-74), Pedro Freitas (1775), António de Noronha (1775-1779), Rodrigo Menezes (1780-83), Luis da Cunha Menezes (1783-1787), Visconde de Barbacena (1788-1796), Bernardo José de Lorena (1797-1802) e Pedro Mello (1803-1808).

⁶⁶ Foi escrivão e mesário da misericórdia de Monção onde nasceu (1731), filho de letrado. Obteve o diploma em 1751, provavelmente terá exercido a advocacia, foi eleito várias vezes para o lugar de vereador e nomeado juiz de fora de Vila do Conde (1761), intendente do Serro do Frio (1767) e chegou a desembargador da Relação do Porto (ver Subtil, 2010). Foi no Porto

independência, ilustra bem estes ambientes, redes e proteções. O relato faz parte de um relatório do intendente que foi certamente do conhecimento de José de Seabra da Silva e Rodrigo de Sousa Coutinho na medida em que faziam parte do círculo político mais próximo da Rainha e ocupariam pastas ministeriais importantes depois da crise política de 1786-1788.

O intendente haveria de alinhar, ao lado do ouvidor da comarca de Vila Rica, José da Costa Fonseca, e do provedor da fazenda real, desembargador João Caetano Soares Barreto, numa afronta de desagravo contra o governador da capitania, António Carlos Furtado de Mendonça, a propósito da precedência de lugares na cerimônia religiosa das festividades da vila. Os três reclamaram perante o Secretário de Estado da Marinha e Domínios Ultramarinos, Martinho de Melo e Castro, e aproveitaram para criticar o governador por possuir “gênio ardente e imoderado”. Como represália adiantavam que nunca mais visitariam nem se encontrariam com o governador para qualquer despacho. Uns meses depois o governador seria transferido para a capitania de Santa Catarina. Mas este confronto teve desenvolvimentos de cariz popular quando os vereadores da câmara de Sabará acusaram estes magistrados, num requerimento ao monarca, por terem causado vários danos públicos desde que chegaram à capitania e se começaram a amancebar com mulheres das principais famílias da capitania e, de forma escandalosa,

que começaria a redigir a célebre *Instrução* onde começa com uma breve descrição corográfica da capitania de Minas Gerais e entra, com detalhe, na organização política das comarcas da capitania - Vila Rica, Rio das Velhas, Rio das Mortes e Serro Frio - para, depois, se concentrar no governo da capitania e terminar com alusões aos recursos naturais e económicos, às biografias de todos os governadores e terminar com uma análise à cobrança dos quintos, taxas, derramas, contratos e subsídios. A comarca de Vila Rica (78.618 almas católicas) era composta por duas câmaras, Vila Rica e Mariana (esta com juiz de fora) e por um Bispados (Mariana). A comarca do Rio das Velhas (99.576) era composta pelas câmaras de Sabará, Vila Nova da Rainha do Caeté e Pitangui e pela intendência do Ouro de Sabará. A comarca do Rio das Mortes (82.781) agrupava as vilas de S. João del Rei, S. José do Rio das Mortes e a intendência do Ouro de S. João del Rei. E a comarca do Serro Frio (58.794) tinha as câmaras do Príncipe, Bom Sucesso de Minas Novas e uma intendência de extração dos Diamantes. O governo da capitania, com sede em Vila Rica, era composto pelo governador, também comandante das armas, e presidente das juntas da justiça, da fazenda e dos recursos. O governo e as juntas eram assistidos por dois tesoureiros, sete escrivães, dois escriturários, três ajudantes, um fiel, um porteiro, um contínuo, um solicitador e um meirinho, num total de dezanove oficiais. As intendências tinham quatro fiscais, um tesoureiro, quatro escrivães, um meirinho e seis outros ofícios, num total de dezasseis funcionários. E, finalmente, o ouvidor, o juiz dos órfãos e um vigário (ver Boschi, 2007).

obtiveram favorecimentos de criminosos e corruptos. Até com as autoridades eclesiásticas, em particular com o bispo de Mariana, se terão metido e abusado de poder.

No rescaldo desta petição camarária, o ouvidor, que tinha sido sempre um amigo e aliado do intendente, acabaria por mudar de posição ao remeter ao rei uma série de queixas contra José João Teixeira quando este assumiu o cargo de provedor da fazenda. As queixas eram relativas às desordens que provocou na fazenda real e na arrecadação dos impostos sem nunca ter reunido a junta de fazenda, invocando razões de saúde que nunca se verificaram. Era verdade que José João Teixeira tinha relações de grande proximidade com os notáveis e negociantes da capitania, numa rede de influência muito poderosa no Brasil e mesmo no Reino, onde se incluía o homem mais rico, o contratador João Rodrigues de Macedo. Mas nem a petição camarária, nem o requerimento do ouvidor, que trocou de amigo, tiveram efeito na carreira do José João Teixeira que se manteve em funções e, após dez anos no cargo (1778), seria nomeado desembargador da Relação do Porto, abandonando Vila Rica em meados de fevereiro de 1779. Na Relação do Porto chegaria a desempenhar o lugar de ouvidor do crime (1783) e encontrar-se-ia com outros magistrados que tinham estado no Brasil, formando um clube de “abrisaleirados”. No relatório que redigiu na Relação acusou o governador de “uma autoridade sem limites e estabelecer novas práticas arbitrárias” e defendia uma doutrina híbrida de corporativismo e ministerialismo, isto é, de que o monarca devia dar poder ilimitado ao Vice-Rei, muito superior ao dos governadores das capitanias, porque a “América Portuguesa” se devia reportar a uma cabeça, à imitação do “corpo humano que tenha uma perfeita harmonia de sentimentos com os membros que o constituem; nem de outro modo se pode conservar”⁶⁷. De acordo com a sua opinião, a independência dos governadores não era compatível com este modelo porque cada um tinha o seu sistema e, “por capricho”, não seguiam o que os antecessores

⁶⁷ Boschi, 2007: p. 206

tinham feito, estavam sempre a provocar contendas e desassossegos que acabariam se o Vice-Rei tivesse poder para intervir de forma definitiva.

Pedia, por isso, um regimento para o Vice-Rei e para os governadores para haver um governo com coordenação e, enquanto tal não se verificasse, propôs um conjunto de “determinações”, num total de oitenta e oito, que deviam ser observadas por todos os governadores como, por exemplo, não se ausentarem do governo, não comerciarem, não aceitarem cessões de dívidas, não prenderem sem culpa formada, não mandarem pagar ajudas de custas, fazerem a tempo as eleições para os juízes ordinários, cumprirem com os regimentos dos salários, não proibirem a descoberta de terras incultas, não convocarem as câmaras sem motivo e, o mais importante, não cumprirem com ordens de nenhum tribunal, mesmo do Desembargo do Paço, e só obedecerem ao Conselho Ultramarino. Fazia também recomendações políticas para o Secretário do Governo, a Junta da Fazenda Real, Junta da Justiça e Junta dos Recursos.

Foi, portanto, o conjunto destes fenómenos que consolidou o movimento de independência tanto mais que os órgãos jurisdicionais, primeiro nos municípios, depois nas capitanias e Relações, alinharam nesta dinâmica e a residência no Rio de Janeiro da Casa Real (1808) ajudou a cimentar com a perda da centralidade do Reino. O regresso da família real (1822) tornou impossível o retorno ao modelo que tinha sido a causa do fracasso político. Podemos, deste modo, explicar a independência do Brasil com o contínuo desgaste da Coroa perante a classe dirigente brasileira que começou a praticar a desobediência, a autonomia e a produzir, com a ajuda dos magistrados, um corpo de ideias, argumentos e retórica que enformava uma cultura afastada das elites do Reino. Os juízes e magistrados desempenharam, neste contexto, um papel central no processo de independência na medida em que esta é sempre fruto da construção de novas formas jurídicas⁶⁸. Os mesmos juristas que ao longo do Antigo Regime formaram um grupo poderoso e influente que retirava da sua relação com o direito e da produção da jurisprudência

⁶⁸ Ver Pérez Collados, *op.cit.*

dência a relevância da sua posição política, acabariam por, na América, para reforço dos seus poderes, aprofundarem o pluralismo jurisdicional e político devido a vários fatores.

Desde logo, a inusitada e surpreendente realidade brasileira obrigava ao particularismo e à casuística, a criar um direito que se ia ajustando a uma amalgama jurídica onde se desenvolvia com pujança uma identidade própria. Depois, a aplicação do direito régio aos reinóis também cedeu em flexibilidade e abriu a porta da desvinculação ao rigor e ao formalismo para buscar soluções mais equitativas e práticas. No que respeita aos indígenas, gente rústica sem saber ler e escrever, regulados por tradições exóticas e extravagantes, o seu direito formava cada vez mais uma parte substancial da realidade jurídica brasileira: “El mantenimiento del derecho indígena durante la etape colonial constituye una realidade enormemente compleja que se apoya en dos circunstancias y que tendrá enorme influencia en la *fictio iuris* a que dan lugar los procesos de independência”⁶⁹.

Em conclusão, o desenvolvimento de um direito territorial próprio e de uma administração assegurada por naturais da região tornou cada vez mais frágil a relação à metrópole e alterou a legitimação da *auctoritas* dos governadores e dos magistrados nomeados pelo monarca. Como há muito já afirmamos, o processo que conduziu os letrados nas colónias a contribuírem para o movimento de independência e para a construção jurídica de uma consciência “nacional” e identidade própria, terá sido semelhante ao que levou os juristas do Reino a produtores do direito régio que cimentou a revolução liberal de 1820⁷⁰.

Os contra poderes do centro

Não foi a periferia que resistiu aos poderes do centro mas o centro que resistiu aos poderes da periferia. E fê-lo utilizando vários instrumentos:

⁶⁹ *Idem*, p. 19

⁷⁰ Sobre os fluxos deste movimento ver Subtil, 2002: pp. 37-58.

a) Uns tradicionais, de natureza prudencial, com efeitos de curto alcance (correição, residência e devassa).

Durante as correições era manifestada a autoridade dos ouvidores, sobretudo nas eleições para juízes, oficiais e vereadores e nas auditorias das contas, mas o ouvidor exercia estas jurisdições muito acompanhado pelas elites locais e com programas acertados com as mesmas. Quando isto não acontecia, por feitio ou ambição carreirista do magistrado, regra geral, as coisas corriam mal e o resultado cifrava-se no desencadear de conflitos com as autoridades locais.

De ressaltar, também, que as correições no Brasil não tiveram as mesmas abrangências e recursos que usufruíram no Reino. E, na maior parte das vezes, o mais interessante das correições eram as cartas e os relatórios que os ouvidores remetiam ao rei, sem conhecimento dos governadores, a dar informações sobre a realidade política e social das localidades que visitavam. As residências aos magistrados não tiveram reflexos nas populações, só tinham efeito nas elites para prosseguimento das carreiras e obtenção de mercês e provimentos. Eram peças de grande alcance para a fiscalização e vigilância do desempenho dos magistrados mas, também, não nos devemos iludir com o seu formalismo porque muitas das residências eram tiradas em circunstâncias de pressão social ou de interesses corporativos o que condicionava, desde logo, o ambiente para a recolha dos testemunhos, por vezes, fabricados e arregimentados.

As devassas criavam uma atmosfera de medo e de receios porque, apesar dos formalismos das mesmas, os magistrados tinham uma grande margem de discricionariedade, tanto na escolha dos devassados como na seleção das testemunhas, exibindo um poder acrescido para intervirem na regulação social.

Como a quase totalidade das câmaras eram governadas por juízes ordinários, o poder das correições dava maior visibilidade ao ouvidor mas, mesmo assim, era frágil como dispositivo para a aplicação da justiça régia, com efeitos práticos muito distendidos no tempo e com programas diferenciados. Durante as correições mais demoradas e interventivas, os ouvidores ainda aproveitavam para promoverem e nomearem comandantes dos pos-

tos militares (capitães, sargentos de ordenança), fiscalizarem as limitações dos territórios que pertenciam à jurisdição das câmaras, inspecionarem a edificação e conservação das cadeias como símbolos da ordem e disciplina social. A função estava protegida em relação aos governadores que podiam, inclusive, ser devassados quando os ouvidores entendessem existir matéria grave de governo.

Muito deste poder era aceite pelos povos com o duplo sentido de resolver demandas e conflitos entravados nas autoridades locais ou abrir um espaço de escapatória para sentenças mais severas, ou sentidas como injustas, praticadas pelos juízes ordinários.

b) A inconfidência, fundada no medo e na exemplaridade da violência.

Em meados do século XVIII, a Coroa decidiu reforçar um pouco o contingente de funcionários e os mecanismos de disciplina e controlo, sendo acionado um novo dispositivo, mais interventivo, rápido e de efeitos devastadores que foi a inconfidência, um regime que criava uma enorme cumplicidade com os interesses da Coroa porque vinculava os juízes a práticas incompatíveis com as sociabilidades locais, isolava-os nas recompensas e protegia-os de represálias e vinganças.

Um dispositivo muito mais eficaz que as tradicionais devassas, inquirições e residências que levavam muito tempo a produzir efeitos⁷¹. Para além de apurar os 'factos' para posterior sentença, este regime criava um mecanismo prudencial pela exemplaridade das consequências. Vejamos um dos casos mais conhecidos, a Inconfidência do Sabará⁷². O ouvidor da comarca do Rio das Velhas, José de Góis Ribeiro Lara de Moraes, entre os anos de 1772-1775, esteve envolvido nesta inconfidência e acabaria por ser acusado de traição, preso e devolvido ao Reino num dos habituais gestos de autoridade desmedida e violenta evidenciada por Pombal. O ouvidor era brasileiro, natural de S. Paulo (1741) e formou-se em Coimbra em 1765.

⁷¹ Este dispositivo disciplinar foi ensaiado politicamente por Pombal aquando do atentado a D. José. Sobre o assunto ver Subtil, 2008b.

⁷² Ver Atallah, *op. cit.*

Os pais eram também brasileiros “fidalgos de geração das primeiras famílias da América”. Fez a leitura de bacharel com 25 anos (1766) tendo como uma das testemunhas de abonação no inquérito de apuramento social, um dos mais importantes desembargadores da Relação da Bahia, João Pereira de Azeredo Carvalho.

Em 1775 seria nomeado ouvidor do Sabará, sede da comarca do Rio das Velhas, na capitania de Minas Gerais. Foi fácil ao novo magistrado cimentar uma forte amizade com o seu assessor, o bacharel e vigário da vara, José Correia da Silva, também brasileiro e um crítico dos reinóis que olhava com desconfiança por quererem exercer poderes a todo o custo. Esta relação de amizade entre os dois magistrados naturais do Brasil, que era forte, poderosa e perigosa no plano político, começou a tolher a confiança de alguns homens bons de Sabará que acabariam por fazer uma denúncia coletiva ao rei contra esta dupla de magistrados que estaria a persegui-los e a fazer prisões sem fundamento.

Ao tomar conhecimento desta denúncia, o ouvidor prendeu um dos líderes do movimento, Manuel Figueiredo de Sá e Silva, juiz dos órfãos e ausentes da vila do Sabará, o que levou os sócios da sua rede local a fazerem uma representação ao governador pedindo a prisão do ouvidor. Estava em marcha um conflito de grande dimensão política e social entre, de um lado, as elites locais que se auto-intitulavam de “vassalos oprimidos” e comprometidos com o governo da câmara e com os interesses de exploração do ouro, clérigos e militares de tropas pagas e de auxiliares (ordenanças) e, do outro lado, os dois magistrados régios que acreditavam estar a exercer com dedicação e lealdade a defesa dos interesses da Coroa.

Perante a situação e para evitar tumultos na região e agradar às elites locais, o governador interino da capitania, Pedro António da Gama Freitas, exigiu ao ouvidor a libertação do juiz dos órfãos para o ouvir em audiência, mas o magistrado não acatou a ordem e dirigiu-se à sede do governo para reclamar desta decisão e exigir explicações ao governador quanto à sua competência jurisdicional. Ao mesmo tempo, passava ao ataque abrindo uma

devassa para prender outros implicados e «amigos» do juiz acabando por os acusar de “conspiradores, sediciosos e fomentadores de rebelião”.

O conflito subiria de tom quando uma outra representação, assinada agora por 30 pessoas “as principais daquela Vila e Termo”, era entregue ao monarca acusando o ouvidor de proferir ofensas ao Marquês de Pombal e contestar a prisão de José de Seabra da Silva e o seu afastamento de adjunto do Secretário de Estado dos Negócios do Reino.

Face a esta representação, Pombal mandou abrir uma devassa contra o ouvidor e o vigário para apurar as denúncias, nomeando como sindicante António de Noronha, um homem da sua confiança e futuro governador das Minas Gerais (1775). Como resultado da devassa, o novo governador pediria ao Secretário de Estado da Marinha e Domínios Ultramarinos, Martinho de Melo e Castro, a pronta substituição do ouvidor por um dos seus magistrados preferidos, o bacharel Filipe José “este o desejava eu ver no Sabará no lugar daquele louco que lá está”. Mas, num gesto bem típico de Pombal, a nomeação recairia noutro magistrado proposto pelo Conselho Ultramarino, José António Barbosa do Lago. O ouvidor seria demitido, conjuntamente com o vigário, remetidos ao Reino, presos, acusados de crime de inconfidência e com os bens sequestrados.

Por conseguinte, este foi um procedimento bem diferente, com uma apreciação rápida, uma sentença exemplar e um recado sobre a avaliação política dos resultados, mais do que a “residência” do exercício dos cargos ou a assunção das jurisdições. E, também, um sinal muito forte sobre a intenção de reforçar o poder dos governadores e a sua relação institucional com a Coroa.

c) Dispositivos doces de recompensa através da economia da graça.

A recompensa pelos serviços prestados à Coroa era um dos atributos régios fundamentais. Esta economia da graça englobava várias mercês das quais destacamos, para o nosso tema, duas: 1) A criação de ofícios para os prover em merecimento. Esta competência cabia ao monarca e era seguida

com rigor no Reino mas no Brasil, pelas mais diversas razões, muitos ofícios foram criados por iniciativa das câmaras e dos governadores com o argumento de que não tinham costume no Reino; 2) A acumulação de cargos que permitia ao titular usufruir de mais rendimentos e privilégios. Esta acumulação era feita amiudadamente nas câmaras. As redes de sociabilidade assentes na troca de favores e interesses formaram poderosos blocos de resistência a imposições de fora dessas redes. Esta dimensão das mercês também funcionou para a alta política, particularmente quando a acumulação dizia respeito a lugares ocupados nos tribunais da Relação, no juízo dos órfãos ou na provedoria da fazenda. As acumulações podiam ser simultaneamente funcionais e remuneratórias ou acontecer apenas acumulações remuneratórias quando, por exemplo, a mercê recaía no provimento de lugares que eram, depois, “arrendados” a serventuários ou mesmo vendidos.

Esta “economia política de privilégios” controlava e regulava, portanto, a competitividade entre as elites pela concessão de mercês, graças, honras e privilégios que estavam agregados a remunerações em dinheiro, terras, licenças, provimentos, graduações, ou em capitais de entrada para outros ofícios mais bem remunerados e honrados. Compreende-se que tenha constituído um campo de luta política e social de grande importância para as elites mas sem repercussões nas populações, nos juizes ordinários e nos oficiais municipais. E que tenha sido, por isso, motivo de discórdias e de clivagens políticas no Conselho Ultramarino sobre a identificação, ou não, de competências (meritocracia) para o desempenho dos cargos. A corrente dos conselheiros letrados defendia que o provimento devia recair nos mais aptos e capazes, contra o grupo dos aristocratas que fundavam essas atribuições na qualidade da honra e do sangue. Ou seja, os letrados estavam preocupados nos ofícios de baixa política enquanto os nobres nos ofícios da alta política. Mas a desvalorização do exercício da graça cresceu até à independência por causa do regime da venalidade. Desde o início do século XVIII que os ofícios a criar ou já criados, excluídos os da fazenda, podiam ser vendidos a quem oferecesse um «donativo» à Coroa que justificasse o encarte pelo que,

doravante, se instituiu a venda em leilão segundo aquilo a que se chamou “direito antidoral e consuetudinário”.

A consagração desta prática retirava à Coroa não só o poder da distribuição de bens e o retorno da fidelidade da recompensa, como o controlo das transmissões dos encartes e a qualidade dos desempenhos. O ganho passou todo para os poderosos locais que acabavam por arregimentar serventuários que lhes fossem obedientes e servis. Como muitos dos proprietários eram absentistas e viviam longe das explorações ou plantações, alimentavam a ociosidade nas vilas e cidades com a ocupação de cargos comprados ou com a corte dos seus «oficiais às ordens». Compreende-se porque é que as elites locais reagiam mal à intromissão de oficiais de fora da terra, a menos que fossem militares.

d) Técnicas de inculcação simbólica e inclusão social para a captura dos dominados

Os poderes difusos das estratégias de inclusão social serviram para publicitar o poder dos poderosos, tanto do monarca como das elites locais e regionais, e inculcar a aceitação da dominação através das festas, cortejos e desfiles que, nalguns casos, duravam dias e se excediam nas bebidas, comidas, danças e jogos. De pendor civilista ou religioso, estas exuberâncias acompanhavam as manifestações de generosidade dos senhores, dos magistrados e dos religiosos que asseguravam os custos, faustos e luxos no vestir e no comer. E concorriam com as estratégias de exclusão, manifestações de rebeldia, inconformismo, magias e heresias que alimentavam o paganismo e as revoltas contra a opressão e a violência do trabalho escravo. Este processo de inclusão implicou um trabalho sobre as almas e um trabalho político sobre as relações sociais. Sobre as almas, o papel central desempenhado pelos jesuítas foi essencial na conversão dos nativos e africanos, na interiorização de uma crença religiosa monoteísta, na validação de um sistema de recompensas e punições invisíveis e na participação e partilha coletiva nos rituais e cerimoniais. O trabalho político foi realizado pelos municípios, irmandades

e misericórdias que procediam ao ordenamento e às taxonomias sociais com a distribuição de lugares, as precedências nos cerimoniais, os vestuários, o uso das oralidades e a manipulação da opinião pública.

Desde o século XVII que a Irmandade do Rosário dos Homens Pretos, por exemplo, constituía uma instituição híbrida de rusticidade e servilismo com uma organização disciplinada e hierárquica: uma Mesa Administrativa, o Conselho de Irmãos, a Corte e o Estado Maior com um contingente de Guardas. Era uma referência para os escravos que mantinham como patrimônio da irmandade uma igreja, casas de acolhimento, diretoria e serviços de apoio. Esta estrutura organizava atividades religiosas, festas e rituais de integração cultural e, na altura dos grandes momentos de consagração (solstícios ou outros ciclos naturais e religiosos), eram eleitos os festeiros, o rei e a rainha da festa que, juntos com o juiz e a juíza, organizavam os festejos numa peça teatral que ficcionava a representação da sociedade dominante e o modelo de dominação como se fossem naturais e repetíveis. Ainda hoje as festas de Nossa Senhora do Rosário e São Benedito vivem momentos de esplendor com missa solene, coroação de Nossa Senhora, almoço para a comunidade e irmandades, procissão pelas ruas com cânticos e banda de música, os irmãos e as irmãs carregando os andores, o rei e a rainha exibindo as coroas.

e) Monopólio da produção do saber e da verdade, com sede na Universidade de Coimbra.

O mecanismo de produção da verdade, do conhecimento e do saber foi monopolizado pela Universidade de Coimbra que, deste modo, assegurou uma unidade doutrinária, alimentou sociabilidades políticas e sociais entre os magistrados com cargos no Brasil. Efeitos da cultura, mentalidade, saber e técnicas que valeram tanto para naturais do Reino que foram mobilizados para a colónia, como para os brasileiros que vieram estudar para Coimbra e regressaram. Este fenómeno de grande relevância para a constituição de um espírito de corpo nas elites letradas, para o *ethos* e o *pathos* das

suas identidades, não teria sido possível com a concorrência de outra instituição de ensino superior na colônia.

Sabemos que esta estratégia foi assumida deliberadamente pela Coroa para tornar as colônias dependentes mas foi, também, consequência da impossibilidade em mobilizar recursos humanos e materiais para o Brasil. Sobre o assunto, o Conselho Ultramarino argumentava que “podia relaxar a dependência que as colônias deviam ter do reino (...), que um dos mais fortes vínculos, que sustentava a dependência das nossas colônias, era a necessidade de vir estudar a Portugal”⁷³.

Mas não deixa, porém, de ser intrigante que a Coroa, tendo conhecimento de que os juizes letrados eram insuficientes e que as profissões jurídicas e administrativas estavam marcadas pela impreparação e incompetência, não tivesse, pelo menos, debatido e equacionado soluções alternativas.

E continua a ser intrigante quando no reinado de D. Maria, depois da reforma pombalina da Universidade, ao subir exponencialmente a taxa de desemprego nos bacharéis, não tenham sido criados novos lugares no Brasil justamente quando, do ponto de vista político, estava em curso a dinâmica reformista pombalina.

Quererá isto dizer que a Coroa não tinha uma estratégia sistematizada e global para o Brasil, do qual esteve interessada, apenas, como fonte de extração de riqueza e não como território imperial e recurso político estratégico.

Conclusão

A construção política e social do Brasil não se jogou na alta política, mas no chão da política e o caminho para a independência fez-se, sobretudo, na alta política. Em qualquer das situações, o papel desempenhado pelos letrados foi absolutamente fundamental. As fontes disponíveis, esmagadoramente relativas às elites, bem como a pré-compreensão da opinião pública

⁷³ Citação em Furtado, 2011: p. 69.

contemporânea sobre a importância dos papéis desempenhados pelos principais atores políticos, são razões que levam alguma historiografia a procurar no período colonial idênticos fenômenos e a sobrevalorizar o papel dos governadores e vice-reis. Mas a construção social e política do Brasil foi tão singular quanto “portuguesa” e resultou das redes de poderes locais e regionais.

Temos assistido, ultimamente, a um enorme investimento da historiografia brasileira na avaliação do desempenho dos ouvidores que nos tem oferecido dados importantes para caracterizar a luta pelo domínio do campo do poder dominante, mas, sobretudo, para conhecermos melhor a criação e o desenvolvimento de campos de poderes autônomos e a regulação das suas lutas de dominação. A dinâmica da constituição das elites locais, das modalidades para redimir conflitos com procedimentos informais ou formais de baixa intensidade terá, na realidade, jogado o papel fundamental na construção da sociedade e na configuração dos poderes. Os governadores-gerais e das capitanias não tiveram uma influência determinante no governo e administração das cidades, vilas e lugares, e os grandes do Reino, os seus primogênitos e secundogênitos, tiveram oportunidades muito limitadas de influência política e social. O serviço à Coroa que garantia, à partida, mercês, honras e rendimentos, não foi determinante para o reinvestimento na colônia. A dinâmica social do Brasil jogou-se, essencialmente, no chão da política, nas redes de interesse, no governo dos municípios, nas tropas voluntárias, nos ofícios locais, no poder simbólico dos pequenos espaços públicos (procissões, festejos, reuniões de câmara, átrios da igreja), nas sociabilidades e parentescos, na economia das trocas de favor e dádiva, retribuição e recompensa, isto é, nas verdadeiras razões da política que aconteceram longe dos centros de poder identificados com a submissão ao Reino.

A luta arbitrada pelo monarca pelo domínio do campo do poder aristocrático teve pouca relevância no trabalho de socialização e constituição das pequenas sociedades concentradas nos arraiais, vilas e cidades, e a elite política que serviu a Coroa regressou ao Reino pouco ganhou com o exercício

dos cargos régios. São muitos os relatos das casas aristocratas em dificuldade financeira, as enormíssimas consequências na vida das famílias pela falta de “cabeça” e amarguras das aventuras em terras distantes. Um verdadeiro drama vivido por toda a família como é atestado pelo exemplo de D. João de Almeida, com problemas de “saúde, dinheiro, afectos, tudo desembocando em sofrimento”. Os cargos, embora premiados com graças e mercês, implicavam muitas renúncias e sacrifícios “para dourar os brasões, muitas das vezes arruinavam-se as casas” que ficavam entregues a administradores pouco zelosos, a filhos jovens ou esposas desajeitadas⁷⁴.

Diferente foi o caso dos letrados que decidiram abandonar as carreiras e ficar no Brasil, casarem e introduzirem-se nos circuitos da economia, acabando por contribuírem para a constituição das elites brasileiras e para a formação de uma identidade política e social que acabaria por consolidar o movimento de independência da colónia. O mesmo se poderá dizer, com mais proveito, dos letrados naturais da colónia que vieram estudar a Coimbra para serem, depois, nomeados para cargos no Brasil ou, simplesmente, regressarem à sua terra para exercerem, os não menos importantes, cargos de advogados, solicitadores ou administradores de bens.

O melhor espelho para avaliarmos o isolamento da alta política do resto da sociedade brasileira é a atividade dos tribunais da Relação que se ocupavam do recurso de processos cíveis ou crime⁷⁵. A tipologia dos processos reflete, sobretudo, a conflitualidade entre as elites e muito pouco nos dizem sobre a conflitualidade da sociedade brasileira. As apelações e agravos não espelham a vida quotidiana das capitânias, mas a vida conflitual entre os colonos, naturais ou não do Reino, proprietários de terras, engenhos ou minas. O que sabemos sobre as tipologias e os procedimentos destes processos dizem-nos que estes tribunais foram criados pela Coroa para regular, fundamentalmente, a sociedade dos colonizadores e não tiveram influência na sociedade das capitânias, ouvidorias e câmaras, muito menos nos arraiais e

⁷⁴ Citado em Souza, 2002: pp. 59-75.

⁷⁵ Foram criados tribunais da Relação, primeiro na Baía (1609, extinto em 1626 e refundada em 1652) e, depois no Rio de Janeiro (1751) e já perto da independência as Relações de Maranhão e Pernambuco.

quilombos. Mas esta regulação não terá servido tanto os interesses da Coroa por várias razões.

A primeira é de que estes tribunais eram autónomos do Reino, configurando uma situação de fechamento político e social que serviu exclusivamente a regulação dos colonos. Disso mesmo é prova a tipologia dos processos. Depois, a maioria dos desembargadores, ao contrário dos ouvidores e juízos de fora, regressaram ao Reino para deixarem de exercer influência sobre o Brasil ou fazerem-no como conselheiros de um grupo especial de ex-desembargadores «abrasileirados» implicados com interesses na colónia⁷⁶. A terceira razão tem a ver com o perfil social destes desembargadores. Na Relação da Bahia, segundo Stuart Schwartz⁷⁷, dos 168 desembargadores nomeados entre 1609 e 1758, conhecem-se dados sobre 103. Destes, 23 tinham pais letrados, mas a maioria não pertencia a este grupo, eram oriundos de pais comerciantes, mestres-de-obras, pedreiros, isto é, de mecânicos, o que contrasta em absoluto com o estatuto social exibido pelos desembargadores do Reino⁷⁸. Quanto à Relação do Rio de Janeiro⁷⁹, estudada por Arno e Maria José Wehling⁸⁰, dos 84 desembargadores que estiveram no tribunal entre 1752 e 1808, podemos dizer que a origem social é, em cerca de 60%, da área do negócio e militar e, apenas, 8% de famílias letradas.

⁷⁶ Ver Subtil, 2002; pp. 253-274.

⁷⁷ Schwartz, *op. cit.*

⁷⁸ Para a caracterização política e social dos desembargadores, consultar Subtil, *Dicionário dos Desembargadores (1640-1834)*, *op. cit.*

⁷⁹ A Relação do Rio de Janeiro foi criada em 1751 e instalada no ano seguinte. Era composta, tal como na Bahia, pela Mesa Grande onde todos os desembargadores tinham assento e pelas várias secções a cargo do chanceler, dos desembargadores dos Agravos e das Apelações, do ouvidor geral do crime, e do cível, juiz dos feitos da Coroa e procurador da Coroa. No quadro geral do tribunal contavam-se perto de dez desembargadores, cinco agravistas, cerca de vinte oficiais, escrivães e outros ofícios, coordenados por um chanceler num total geral de perto de 35 a 40 nomeados. Credenciados junto do tribunal trabalhavam os advogados do número e os dos juízos inferiores que terão andado, nas alturas de maior número, por volta de 40. Em ambas as Relações trabalhavam oficiais e escrivães cujos rendimentos provinham da atividade do ofício embora houvesse uma remuneração base fixa tabelada pela Casa da Relação do Porto. Os encartes podiam ser vitalícios ou por várias vidas ou *de jure* e herdade. Contavam-se ainda o guarda-mor, o porteiro e distribuidor, os guardas-menores, os meirinhos, e o solicitador da justiça que requeria por outrem as coisas de justiça. Embora estes ofícios fossem regimentalmente providos pelo Vice-Rei o facto é que o chanceler se adiantava nas nomeações e com isso provocava conflitos de jurisdição com dimensão política. Muito útil do ponto de vista do recenseamento de ofícios a obra de Salgado, 1985.

⁸⁰ Ver Wehling & Wehling, 2004.

Por fim, no que respeita ao volume e tipologia dos processos estudados para o caso do Rio de Janeiro, considerando os anos de maior movimento (1772-1778), contamos com cerca de 100 decisões por ano, ou seja, oito por mês, duas por semana que abrangem as cartas de seguro, fiança, licenças para advogar, outras licenças, cartas de emancipação, provisões de citação, apelação, emancipação, agravo, perdões, ou seja, uma tipologia de processos de baixa intensidade política e social que dizem exclusivamente respeito às elites urbanas. O número de causas relacionadas, por exemplo, com a escravidão é praticamente insignificante (uma média entre dez a 12 por ano).

Pode dizer-se, portanto, que, como nunca se verificou uma centralidade imperial, também não se fomentaram unidades e lideranças de resistência forte, razão pela qual o poder dos juizes ordinários e letrados, ao nível das câmaras e das capitanias, desempenharam um papel relevante e fundamental na construção de redes políticas e sociais que estruturaram a sociedade brasileira. Com poderes variados e legitimidades jurídicas diferentes contribuíram, num primeiro momento, para a formação de autonomias e governos próprios e, num segundo momento, para o desenvolvimento de identidades culturais, sociais e políticas que acabaram por conduzir à fundamentação e justificação do movimento para a independência.



URO manter a religião catholica apostolica romana, a integridade do reino, observar e fazer observar a constituição politica da nação portugueza, e mais leis do reino, e provêr ao bem geral da nação, quanto em mim couber.

Popular judges and literate judges in liberalism: Portugal (1820-1841)

Introduction

The debate over the choice between judges of law and elected ones took place in a new parliamentary environment, among newly elected members¹. After the revolution of 24 August 1820, the first electoral event that signalled the emergence of liberal elections took place in December 1820 to choose the members who would make up the Constituent *Cortes* (Parliament)². This first electoral experience was regulated by two instructions (31 October and 22 November 1820) forced by the “Martinhada” counterrevolutionary coup on 11 November³.

The essential of the suffrage was based on the legitimizing power of the electoral boards, presided over by a *juiz de fora* (magistrate appointed by the king)⁴. In the parishes, these boards were made up of all resident citizens. For every 200 dwellings, one voter would be elected, a citizen over 25 years of age and resident in the parish. These voters would gather at the head of the county to elect the county voter or voters so that they would elect members. The latter had to be over 25 years old, born or resident in the province for over seven years. Overall, 100 members were elected with

¹ Brochado, 2020.

² Vieira, 1992.

³ Costa, 2019.

⁴ Almeida, 2016, 2010.

the following distribution: Algarve (3), Alentejo (10), Estremadura (24), Beira (29), Minho (25), and Trás-os-Montes (9). The parliamentary year of the Constituent *Cortes* began on 24 january 1821 and ended on 31 december, starting again on 28 january 1822 and ending on 4 november. On 13 October 1822, the elections for the Lisbon City Council (councillors and attorneys)⁵ were held according to the law of 11 july 1822, which also began to regulate the election of members to the Ordinary *Cortes*. This electoral legislation package was completed with the Law of 27 july 1822, which defined the rules for the election of ordinary judges and chamber officials, fundamental to following up on the choices of popular judges⁶. According to both laws, citizens over the age of 25 (or married and at least 20 years old) could vote and voters with sufficient income to support themselves, born or resident for over five years in the province where the elections were held could be voted on⁷. The suffrage was direct, secret and census based. "Family children", who lived with their parents, and servants, vagrants, members of monastic orders and women could not vote⁸.

Between the electoral model of 1820 and that of 1822, the main difference was the change from the indirect method to the direct method and the attenuation of the census character, confirming, however, the difficulties felt by the liberals in obtaining an electoral model for the choice of members⁹. These difficulties had repercussions on the formulas for finding elected judges, whatever the political option, more radical or moderate. The debate focused on three aspects: the choice of judges (of law and elected, the model

5 The election of nine councillors, an attorney and, as substitutes, three councillors and an attorney, was foreseen. In each parish there was a ledger where the parish priest registered the names and professions of all the residents who had electoral capacity. Electoral assemblies (59 for the 74 parishes) met in parish churches. Each voter delivered two lists in two different ballot boxes, one with 12 councillors and the other with two attorneys. After the votes were counted, the councillor with the most votes was elected president of the constitutional chamber.

6 For the sessions of the Ordinary *Cortes*, see *Diário das Cortes*, beginning on 15 november 1822.

7 This electoral framework was interrupted by the Vila-Francada Miguelist coup (27 may 1823). The *Cortes* were suspended (2 june) and the model of the old *cortes* (10 and 19 june 1823) was restored. It was maintained until the end of the civil war (1832-34).

8 Antónia, 2000.

9 Vargas, 1993.

for selecting elected judges and the formula for holding them accountable and evaluate their roles and careers. While this was the case during the debate in the Constituent *Cortes*, it continued after the approval of the Constitution because, in the Ordinary *Cortes*, the diplomas related to justice, the regulation of judges and the organization of courts were among the first to be approved.

The boundary that separated the members between the Constituent *Cortes* and the Ordinary *Cortes*, although there were changes in the composition of the two chambers, was the choice between judges of law and popular judges, an option that covered the entire liberal period until the Newest Reform (1841). This choice defined the boundaries between radical liberals, moderates and conservatives, despite the inhibiting factors of the elective choices. Above all, this had to do with three problems.

Firstly, the huge illiteracy rate that hindered the formation of contingents capable of interacting with courts dominated by judges of law, a situation with consequences for the autonomy of these popular judges and for the degradation of bureaucratic procedures.

Secondly, the disagreement between the political space of the *Ancien Régime* and the shaping of a rationalized system, desired by the liberals, did not facilitate the constitution of voter assemblies. This was due to the vast network with over 800 municipalities, of which 228 had less than 200 dwellings and only 177 had more than 1,000 dwellings. The municipal reform, begun with Mouzinho da Silveira (1832) and implemented by Passos Manuel (Decree of 6 november 1836), extinguished nearly five hundred municipalities, reducing them to 351. In 1855 (Decree of 24 october), they were further reduced to 256, numbers close to those at the end of the constitutional monarchy¹⁰. But this new territoriality was, on the one hand, adjusted to a broader electoral system, and, on the other hand, met with the resistance of local authorities¹¹.

¹⁰ Manique, 2020; 2018.

¹¹ Manique, 1996.

Thirdly, the political and cultural framework, dominated by pluralist jurisdiction with a long tradition of autonomy and social practices, was in contradiction with a centralizing culture.

These problems were further exacerbated by the question regarding how magistrates should be held responsible for their acts, which criteria should guide careers and the imposition, or not, of mandatory mobility or one depending solely on the will of each person. It is therefore important to draw the general lines of the legacy of the traditional monarchy, compare the liberal proposals and identify the moments of reform in the period between the validity of constitutional texts until the definitive imposition of the Constitutional Charter, that is, between the beginning of the revolution (1820) and the Newest Reform (1841)¹².

The organization of justice in the *Ancién Regime*

The educated justice

According to most members of parliament, aligned with the most inflamed or moderate political discourse, justice was considered central to changing the regime, therefore, one of the greatest emblems of the revolution. For this reason, the magistrates of the Ancien Régime were accused of despotism and protectionist practices. The laws were considered abusive and discretionary because they had no popular basis and did not arise out of an elected body. The courts were seen as an elitist resource for those who had money, could pay lawyers, and bear the financial burden of the lawsuits.

The target of the liberal members was the cultivated justice (*juízes de fora*, senior magistrates, court judges and also ombudsmen involved in the

¹² By using the expression “popular judges” we want to identify the categories of judges who did not obtain a degree in law and were elected, in different ways, by the people: ordinary judges, village judges, elected judges from parishes, justices of the peace and jurors. Exception for conciliatory judges, who were chosen by the parties.

control of the royal accounts), which dominated the courts of first instance and second instance and which judged, decided on appeals, pleas and grievances¹³. However, this criticism was paradoxical insofar as the majority of the Congress members were, precisely, graduates in Law, who practiced or not their profession. The most notable liberal leaders were almost all magistrates.

The courts of first instance, located in the town halls, could be presided over by *juizes de fora*, in about two hundred halls, or by elected judges, in over six hundred municipalities. The courtroom and the court registry office were almost always next to the council meeting room where the councillors, the council attorney and the mayor sat. The latter was, at the same time, president of the court. In municipalities with a larger population, there could be other judges of law and/or elected judges, like judges for the orphans, judges for the deceased and absent persons, who were in charge of the supervision and tutoring of minors, absent and deceased, widows and orphans.

There were only two courts of second instance. The most important, based in the city of Lisbon, was the *Casa da Suplicação* (House of Appeals) with jurisdiction for the territory below the Mondego river line. The other court, the *Relação do Norte*, or *Casa do Porto*, based in Porto, had jurisdiction over the region above the Mondego. These two higher courts were governed by a Chancellor and composed of judges, special magistrates who were no longer dependent on the transfer from places and were permanently appointed, no longer requiring residence documents. There was not a supreme court of justice, but a superior court of “favour”, the *Desembargo do Paço*¹⁴, which did not consider cases in court, but could waive laws and suppress or shorten sentences at the request of the petitioners. The judges of this court constituted, therefore, the elite of magistrates, and were considered as the extension of the hands, ears and eyes of the monarch. Offenses practiced against them were considered as if against the king.

13 Hespanha, 1994; Subtil, 2011d; Camarinhas, 2010; On the legal framework, see *Ordenações Filipinas*, Book I, 1985.

14 Subtil, 2011d.

This court was also in charge of managing the career of judges of law and approving the electoral lists of each municipality for the election of councillors, attorneys and, if applicable, ordinary judges. Whenever the appointment of a judge of law was made for the first time, the *Desembargo do Paço* court considered the grade obtained in the degree taken at the University of Coimbra and the grade obtained in the “Leitura de Bacharel” examination held in the court itself. This examination was fundamental for their careers, and was preceded by a set of questions about the social and family quality of the candidates (to ascertain “purity” of blood).

If, however, the appointment was followed by the exercise of functions, the result of the “residence document”, for which a magistrate of a higher rank than the candidate was responsible, was included in the evaluation of the new members. These records contained opinions and testimonials of the magistrate’s performance. Therefore, they constituted an important occasion in the consultation of local elites and the people in general and recorded, in an open hearing, the most relevant events that happened during the three-year term of the magistrate. Appointments to first instance posts were for a period of three years, after which, as a rule, the magistrates were transferred. Sometimes, at the request of the residents and the judge himself, the mandate was extended, possibly reaching six consecutive years or even more.

The ambition of these judges was to be appointed to a senior magistrate position or ombudsman, positions that covered the jurisdiction of the counties and offices that grouped together several municipalities. In these functions, they had to go through all the town halls in the district throughout the year, conducting hearings and inspections, using their “correction” power. They were, therefore, travelling magistrates, although they had a desk in the main hall, (the most important council) and a provisional seat in the offices of the councils. As the correspondence they had with the *Desembargo do Paço* and other councils and courts of the Crown was done on a mobile basis, there are no local archives, only municipal ones and, naturally, those

of the central administration where the cases, reports and letters were kept. However, a large part of the municipalities was governed by ordinary judges elected by the residents. The vast majority were illiterate, so, in these councils, the behaviour and jurisdiction of the magistrates was different. They could not consider claims or requests for review of sentences made by their graduate colleagues, as they were the remit of the second instance courts. However, they could review and assess the complaints and claims of the popular judges, the ordinary judges.

The ombudsmen, in the territory under their administration, generally coincident with the territory of the counties (number that varied between 50 and 70) or close to their limits, exercised the same “correction” power, but within a financial scope. They audited the accounts of councils and other corporations with royal jurisdiction, such as charities, fraternities and brotherhoods.

The magistrates and ombudsmen were also appointed for three-year periods, subject to residence documents, and the place was a springboard to access the category of judge and take a definitive position in the courts of second instance, starting in the Court of Appeal in Porto and ending at the *Casa da Suplicação* (House of Appeal).

In the whole of the municipal and district network and in the Courts of Appeal, the global contingent of graduate magistrates was around four to five hundred. At the end of the 18th century, this number was insufficient to absorb the increase in graduates from the University of Coimbra after the reform of the Statutes (1772). Alternatively, these magistrates started to apply to posts overseas, embraced other professions such as lawyers, solicitors and attorneys of the parties, for example, or entered politics as councillors or council advisors.

This mismatch between the Crown’s offer and candidates for the magistrate positions constituted a factor of discomfort that fuelled the dissatisfaction of these graduates and motivated the support of many to liberal doctrines and the Enlightenment culture. To some extent, this explains the large participation of magistrates in the 1820 revolution.

Popular justice

The first instance graduate magistrates were a minority in the set of judges and, consequently, in the government of the municipalities. Of the eight hundred municipalities, only about 20% had *juízes de fora*. In over 80% of the municipalities, the position of first instance judge was held by a popular judge, the so-called ordinary judge, who had no academic training, often did not even know how to read and write and depended on the court clerks for bureaucratic procedures. There were also tipstaff officials, called *vintena* judges who worked in villages with a very small population (between 20 and 50 dwellings), also elected by the residents and confirmed by the senate of the councils.

Let us examine the election model of these ordinary judges to get a sense of the level of political and social representation and voter involvement. The electoral process coincided with the electoral tabulation of councilors, attorneys and council officials. In a way, the model inspired the one adopted in the liberal regime elections, with a difference regarding the recruitment base of elected officials and voters¹⁵. The start of the elections began with a provision by the *Desembargo do Paço* for the magistrate (judge, ombudsman or *juíz de fora*) who oversaw the elections and checked the lists and those elected for the three-year period in question. When he arrived at the council, the magistrate would choose two to three people from the notables of the land, known as “*arruadores*”, to draw up a list of the nobility they with those considered capable of performing government positions. Those called to vote for these lists, the noble and good men, natives of the land, without any race and with zeal for the common good, were summoned by street call to come to the council.

The first six most voted for formed the set of voters, or “*pauteiros*”, and were grouped in pairs, forming three sets of two voters. Each pair then drew up a list with nine councilors (three for each year of the triennium),

¹⁵ Subtil, 1988.

three attorneys, one for each year of the triennium and, according to tradition, other positions to elect, in this case, three ordinary judges, one for each year of the triennium. The three lists were crossed so that, according to the votes added together, the magistrate in charge of the elections could define the final list for the three-year period.

These lists were then sent to *Desembargo do Paço* for the court to make the appointments, removing from them possible conflicts of kinship, behavioural incapacities or political inconvenience. The court could even withdraw names and replace some, although this procedure occurred rarely. To make these decisions, the court used its own file and the information left on the side lines of each elected person, obtained, by inquiry and 'hearing', by the magistrate responsible for the election records. The process included the records, the lists, the "secret" information and also a report describing the social environment in which the elections took place.

As can be seen from what has been said, the choice of ordinary judges was highly participated and allowed the local notable men to exert influence in the appointments, even though the magistrate presiding over the elections could also influence the decision of the *Desembargo do Paço* Court. In any case, the people were called to the county seat to participate in the voting and, according to the testimonials in the records, they represented the village's various professions and sensibilities. The ritual inherent to the process itself triggered social contacts that tended to ensure the occupation of places by oligarchic and family lineages. From what has been said, especially due to the plurality of jurisdictions, territories, appointments and elections, we can draw some conclusions¹⁶. With regard to graduate judges, the permanent evaluation of their competences was a fact, allowing, in principle, the career progression of the most capable, although the group of these judges was small.

As for popular judges (ordinary judges), what the indirect elections reveal is that popular representation was residual. Their jurisdictions were

¹⁶ Hespanha, 2019a.

very limited, both for civil and criminal cases, which allowed, on a deferred basis, the intervention of or appeal to graduate magistrates. However, the cases taken by the ordinary judges were the majority and covered what most frequently happened in the communities, whose sentences were without ifs or buts. Unfortunately, we do not know, in a systematic way, the meaning of their actions and interventions because the municipal files did not keep these cases as the records and sentences were carried out orally.

In addition to the appeals, pleas and grievances under the responsibility of the Porto Court of Appeal or the *Casa da Suplicação*, the system also allowed a last appeal, called “graça”, through which the *Desembargo do Paço* could consult the monarch for law waiving or the granting of favours and privileges. In the ombudsmen offices, whose royal jurisdiction had been transferred to the noble or ecclesiastical donee, it was up to the landlords to give the election process to the ordinary judges, very similar to the royal model, but with the supervision of the graduate ombudsman appointed by the donee.

The organization of justice in the first period of Liberalism

The debate in the Constituent Cortes and the constitutional text of 1822

The *Cortes* approved the constitutional text on 23 september 1822 and the royal oath of King João VI took place on 1 october, followed by that of the city councils and other entities. But, even among the defenders of the Constitution, the idea that there were no conditions for its enforcement grew more and more, and in the first debates of the Ordinary *Cortes*, people began to talk about its revision. Shortly thereafter, the Constitution was suspended, after the “Vila-Francada” coup (may 1823), and the Ordinary *Cortes* were eventually closed¹⁷.

¹⁷ Hespanha, 2012, 2009, 2004a.

To get a sense of the dimension of the debate on the judiciary that liberals believed to be the guarantee for compliance with the laws, but about which they had a very critical, corrupt and worn image, let us compare the draft constitution with the constitutional text¹⁸. First, let us briefly review the categories of judges referred to in the text of the 1822 Constitution (Title V, “On the Judiciary”).

One of the innovations of the new liberal regime were the “*de facto* judges”, who dealt with criminal and civil cases and also crimes of abuse of press freedom. These judges would be elected, in each district, through the constitution of lists of persons with the legal qualities for this purpose. One could only appeal against the decisions of these judges to the Court of Appeal so that it could take “knowledge and decide about the same or a different council of *de facto* judges” in cases where the law so determines.

Then, the “judges of law” exercised jurisdiction in each district. There was a first instance judge of law in each to judge by law the cases in which there were *de facto* judges and, to judge *de facto* and *de jure*, in those where there were not any. The jurisdiction of these judges, whose decision was final, both in civil and criminal cases, was determined by law and the appeal to the second instance would cover cases that exceed these limits. In Lisbon, Porto and in the most populous cities, there would be as many graduate judges as necessary. To be a judge of law, it was necessary to be a Portuguese citizen, be 35 years old and have a bachelor degree in Law from the University of Coimbra, which had the monopoly on the education of jurists. It was also established that judges of law would be permanent, subject to transfer of place at the end of each three-year period and that promotion would follow the rule of seniority.

The “elected judges”, chosen for the subdivisions of the districts, would be elected by the citizens in the same way as the councillors of the town halls. These magistrates judged without recourse civil cases of minor importance and minor crimes, whose limits would be established by law.

¹⁸ Moreira, 2018; Pereira, 2018.

The sentence would be made verbally, listening to the parties and noting the sentence in a public record. They could also be conciliation judges and assume the safety and keeping of public order.

The “arbitrating judges”, who could be appointed by the parties to decide “on civil cases and penalties”, depended, therefore, on the success of those involved in each case.

Finally, there were the “conciliation judges”, who could be used by the elected judges in the cases and in the manner that the law would determine¹⁹. This typology of judges listed in the Constitution did not correspond, at all, to the text of the constitutional project, presented to the Courts on 25 June 1821. It was discussed on 9 June²⁰, although the part referring to the judiciary began to be debated only at the beginning of 1822 and took close to two months to be approved²¹. On the contrary, the constitutional project defended the choice of judges of law, in line with the tradition of *juízes de fora*. This political option was taken by parliament members Sarmento, Borges Carneiro and Pinto de Magalhães, who justified the option due to the complexity of liberal societies guaranteeing freedom, increasing laws and defending the social pact. According to them, “to be free, it is essential that we are slaves of the law: a Nation that is free and constitutional must have more laws”²².

Therefore, the constitutional project did not provide for ordinary judges and admitted *de facto* judges (council of jurors) only in criminal cases, always presided over by a judge of law. Regarding conciliatory judges, the project provided for them as long as they were judges of law.

¹⁹ The Courts of Appeal would judge in the second and last instance and a Supreme Court of Justice, based in Lisbon, composed of judges of law appointed by the king, would recognize the errors of office of ministers, appeal officials, secretaries of state, diplomats, and regents of the kingdom. They had the power to grant or deny appeals, except for *de facto* judges.

²⁰ The subscribers of the constitutional project were José Joaquim Ferreiras de Moura (Beira), Luís, Bishop of Beja (Beira), João Maria Soares de Castelo Branco (Extremadura), Francisco Soares Franco (Extremadura), Bento Pereira do Carmo (Extremadura), António Pinheiro de Azevedo e Silva (Beira), Manoel Fernandes Thomaz (Beira), Manuel Borges Carneiro (Extremadura) and Joaquim Pereira Annes de Carvalho (Alentejo).

²¹ Subtil, 1986a.

²² Intervention of Magalhães, 1822: p. 3665.

As for the careers of judges of law, the principle of perpetuity of the job and the principle of seniority as a criterion for progression were affirmed. No control and inspection mechanism were foreseen.

The constitutional project on the judiciary was, therefore, a traditional and conservative text, not in line with the criticisms of the “damned spirit of the body” of the magistracy which, as parliament member Girão said, “in the *Cortes* the magistrates have always predominated, and for that reason they will make the Nation their slave”.

The defence of the constitutional project was conducted, in large part, by the undersigning parliament member José de Moura and two of his colleagues, Borges Carneiro and Castelo Branco, who would eventually, during the debate, distance themselves from it. The former, opposing the seniority criterion for career progression, defended a supervising system to hold judges accountable. The latter, more radical, defended the prevalence of ordinary judges and the practice of elections to legitimize the job of judge. The other signatories of the Committee took a more moderate option, as was the case of Fernandes Thomaz, Pereira do Carmo and Pinheiro de Azevedo. In the opposite field, the political fight against the constitutional project was assumed by José Joaquim Rodrigues de Basto (Minho), who defended, exclusively, the ordinary judges, chosen by electoral suffrage, with removable positions and valid for one year. He was backed by Martins Ramos, Vilela, Barrata and Barreto Feio.

These two positions, the option for judges of law and the defence of ordinary/elected judges, were joined by a third tendency, with a conciliatory predisposition. The latter defended the continuation of judges of law, accepted to review the principle of seniority, permanency, the intervention of *de facto* judges and the accountability of the post, provided that it was framed in a law that covered more public administration offices. This would happen on 13 january 1823, for some the most important day after the revolution²³.

²³ Subtil, 1988.

At the end of the debate, the constitutional text would completely change the text of the constitutional project regarding the jury and ordinary and conciliatory judges. *De facto* judges (jurors) were devoted to criminal and civil cases, ordinary judges would try small criminal and civil claims, without plea or appeal, and conciliatory judges were assigned the important task in filtering disputes for courts.

The pattern that prevailed in the constitutional text, with the enshrinement of *de facto* judges, elected judges²⁴ and conciliatory judges, aimed to legitimize the new regime regarding popular support and to reduce the flow of cases in court. This would limit the intervention power of judges of law in the courts of first and second instance.

In conclusion, it was a victory for the most radical wing of Congress, well expressed in the words of the moderate and prestigious congressman Fernandes Tomás, who stated, at the end of the approval of the constitutional text, that the intention had been “to cut short the nails” of the magistracy²⁵. In any case, with this heated political debate, the motto and arguments for the discussion on liberal models for justice, the choice of types of judges, the role and autonomy of judges of law and the breadth of direct or indirect elections in the choice of popular judges were established for the future. This will be examined next, focusing on the Reform of Mouzinho da Silveira (1832), the New Reform (1838) and the Newest Reform (1841).

The reform of Mouzinho da Silveira (1832)

With the repeal of the 1822 Constitution, in an attempt to limit the offensive of the “ultra-realists” and radical liberals, King D. João VI appointed a board formed by moderate personalities of great political and academic prestige, to propose a new Constitution. Some constitutional projects of several citizens were also sent to the board to be included in the new constitutional text²⁶. However, it was the Constitutional Charter, influenced by

²⁴ The election model was regulated by the decrees of 20 July and 9 August 1822.

²⁵ Session of 5 October 1822, *Diário das Cortes*, volume VII, p. 695.

²⁶ Hespanha, 2004a: pp. 128-152.

the political-constitutional theory of Benjamin Constant, granted by King D. Pedro IV, in Rio de Janeiro (29 april 1826), that became the great alternative to a Constitution. This was because it served the interests of various liberal factions, including the more traditional ones. The first period of the Constitutional Charter was in the 1826-1828 legislature and, after the Miguelite defeat in the civil war, when the *Cortes* met again on 15 august 1834. Regarding judges, the most emblematic feature of the Constitutional Charter was, arguably, the elimination of elected judges within the framework of the organization of justice and the association of the judiciary with the judges of law. The latter came to hold permanent positions, although capable of changing place or be suspended by the king, after hearing the Council of State or following a bribe, corruption, embezzlement or receiving undue advantage.

Despite the adoption of this model, the Constitutional Charter granted the intervention of jurors in civil and crime cases to investigate the facts in accordance with what the laws would determine²⁷. It also recognized the justices of the peace, elected in the same way as the councillors, to attempt conciliation before any legal process. The Constitution also admitted arbitration judges in civil and criminal cases by appointment of the parties, and the sentences could be definitive, by agreement between them. But neither the Constitution nor the Constitutional Charter provided for the regulation of the justice system, leaving this organization to future laws. Thus, the first reform of justice, aiming to replace the model of the *Ancien Régime* that was still in force, more than ten years after the revolution, was the Decree of 16 may 1832 (Decree no. 23). It was part of a vast legislative package, authored by Mouzinho da Silveira²⁸. However, the reform was so complex that it was doomed to failure, as happened after the short period between the end of the civil war between liberals and absolutists (1834) and the september revolution (1836)²⁹.

²⁷ The 1822 Constitution, in article 191, created a Supreme Court of Justice in Lisbon. The Constitutional Charter, in article 130, and the 1838 Constitution, in article 126, confirmed the Supreme Court of Justice.

²⁸ Manique, 1989; Pereira, 2009.

²⁹ The Mouzinho da Silveira diploma has 293 articles and the judicial apparatus is divided into judicial circles, which in turn were divided into counties. The counties were split into

The programme approved on Terceira Island adopted, for the entire Kingdom, first and second instance judges, permanent, graduates and appointed by the government. They would enforce the law with complete autonomy, except in criminal cases whose facts were investigated by the jury and on which the judges of law would enforce the law³⁰.

The remaining categories of judges represented a huge panoply, including the justices of the peace, ordinary judges, village judges, arbitration judges and the jurors³¹.

The justices of the peace would be elected by the peoples and their functions, conducted without pay, would consist of reconciling the parties, as already indicated in the constitutional texts. The election, annual and by secret ballot, took place in the assembly of the heads of families of each parish, gathered in the parish church (parish assembly) on the last Sunday of June of each year and presided over by a councillor. The one who obtained the majority of votes would be elected and, in case of a tie, the eldest would be chosen³². The appointment of the secretary and scrutinizers was made by acclamation at the meeting.

In the same assembly, three citizens were elected to form the group of standing up judges³³ and also two representatives per parish to ensure representation in the municipality. These deputies (members of the municipality and representatives from the parishes) later elected three people to form the list of the ordinary judges. After the lists of ordinary judges had been made, the records were sent to the judge of law of the county, who sub-

hearing houses and the latter into parishes. By decree of 28 June 1833, the division of the territory was established as follows: four judicial districts (Lisbon, Porto, Lamego and Castelo Branco). The Lisbon one would have 15 counties and 200 municipalities; Castelo Branco would have four counties and 135 municipalities; that of Lamego, eight counties and 232 municipalities; Porto had 13 counties and 230 municipalities. The total accounted for 40 counties and 796 municipalities and 47 judges of law and four courts of appeal.

30 *Collecção de Decretos e Regulamentos...*, 1836: pp. 102-147.

31 Subtil, 2021d.

32 The eligibility conditions for the justices of the peace were to have Portuguese citizenship, the full exercise of political rights, a mandatory address in the parish and an annual income of 200 thousand *reis* (in the cities) and 50 thousand in the villages.

33 Eligibility followed the same criteria as the justices of the peace, but with income limits ranging between 50 thousand *reis* for cities and 20 thousand *reis* for towns and villages.

mitted them to the president of the second instance court, who then chose an ordinary judge and a standing up judge and gave them the respective letter of appointment for a year. This model shared many features practiced in the corporate monarchy, with the difference, in this case, that the universe of voters was broader. However, this model by Mouzinho de Silveira required an inordinate recruitment of citizens elected for short periods, thus forcing repeated elections and trivializing the exercise of positions³⁴.

Let us now examine the typology of judges, roles and competencies, some of which were potentially conflicting.

Ordinary judges could deal with cases that did not exceed 12,000 *reis* in real estate and 24,000 *reis* in movable property, while standing up judges dealt with cases involving damage caused by people or cattle in “crops, vineyards, gardens, orchards, pastures and groves”, with a special intervention in the rural world where the multiplication of conflicts was great, with the advantage of these judges knowing the territory and the population³⁵.

The cases these standing up judges dealt with were verbal and could involve pledges, valuation and sale at auction, write records for crimes, avoid brawls, riots and mutinies, arrest in *flagrante delicto* and have the offenders presented to the ordinary or judge of law, and deal with the requests of these first instance judges. As they were appointed by the presiding judge of the second instance court, they could also be suspended by him. As for the arbitrators, they were chosen by the parties to exercise arbitration and could not refuse the mission.

Finally, the jurors (those who “swear to judge”) are removed from a ledger book belonging to the councils’ archives and updated in May every year. Registration was done individually and belonged to each citizen who met the conditions for registration. Non-registration entailed sanctions, fines and loss of rights.

The annual list of the jurors was determined in the council on the first day of January every year, in a meeting with the judge of law and the dele-

³⁴ Domingues, 2018.

³⁵ *Idem*.

gate of the royal attorney or with the ordinary judge and the royal sub-delegate. From the ledger book, lists were formed. A jury list for the first quarter, another for indictment jurors for criminal cases, and another for sentences regarding civil and criminal cases. When the lists had been made, individual tickets were placed in a box from which the jurors were drawn by a boy under ten years of age. Then, again, the tickets were placed in another box to make the lists for the following quarters. It was up to the judge of law or the ordinary judge, after tabulation, to notify the jurors of the days they would have to serve the jury court.

In addition to the variety of jurisdictions, Mouzinho da Silveira's reform required a huge contingent of jurors, ordinary judges, justices of the peace and standing judges with an annual rotation. This implied repeated meetings in the municipal councils, elections, and notifications that disrupted the daily life of local political and social life for acts that were not aimed at the true practice of justice. Whereas this reform was, in itself, impracticable, it remained as an illustration of a pamphlet-letting intention in the context of the civil war and as a speculative example, because it was designed without considering the reality of an illiterate country encrusted by oligarchic practices.

The New Reform (1836) and the Newest Reform (1841)

With the end of the civil war and the victory of the liberals (1834), the fight between the liberal factions returned. Its outcome brought to power the group identified with the most radical options (revolution of 9 September 1836). The 1822 Constitutional text was recovered and a new would be approved in 1838³⁶.

However, one of the first measures of the new September government was to decree the judicial reform and organize the justice system through the Decree of 29 november 1836, authored by the Viscount of Sá da Bandeira,

³⁶ Gomes, 2013; Hespanha, 2019, 2018, 2012a, 2012b.

Manuel da Silva Passos, and António Manuel Lopes Vieira de Castro. This New Reform detailed, in the report that supported it, two objectives: bringing justice closer to the citizens, hence the concentration of efforts in a new administrative territorialisation and clearer procedures due to the legislative confusion.

The division of the new political space, which had not been implemented with the legislation of Mouzinho da Silveira, was defined in the Decree of 13 January 1837³⁷ with maps of the 48 counties and municipalities, 351 *julgados* (hearing houses) and parishes, three second instance courts, one in Lisbon (with 21 judges), one in Porto (with 21 judges) and one in Ponta Delgada (with seven). The reform of the civil, ordinary, summary, and criminal procedures was also promised.

In this new orientation, very close to Terceira's legislation, practically the same model of justice was maintained, with clear simplifications. Judges of law, royally appointed and serving for life, would judge in first instance courts in each district and preside over the Correctional Police courts and the Family Councils.

The counties were divided, in turn, into *julgados*, under the jurisdiction of an ordinary judge, elected by the people, with the exception of Lisbon and Porto, where there would be no ordinary judge³⁸. These ordinary judges dealt with minor cases, knew about the result of the appeals made to judges elected from the parishes and prepared the cases for the judge of law. The *julgados* were divided into parishes where an elected judge would address minor cases.

There was also a justice of the peace (elected) who could intervene in a single parish or more, depending on the population. There was at least one justice of the peace for 200 dwellings, and it was mandatory for him to try to reach an understanding between the parties before the cases reached the courts³⁹. And, finally, the jurors who followed the established guidelines.

37 *Reforma judiciária aprovada...*, 1837. The Decree-Law of 13 January 1837 established the civil and criminal procedure rules.

38 They were elected by the people, for two years, and could be reelected. The election was made according to lists defined by the judge of law.

39 The justices of the peace, ordinary and elected judges of the parishes did not need royal

The 1838 Constitution⁴⁰ addressed justice in a very short title (Title VII) where it identified only judges and jurors, both in civil and criminal matters. The judges of law were to be appointed by the king, the ordinary judges elected by the people, the same applying to the justices of the peace, who always intervened before the cases became contentious. It included Courts of Appeal and a Supreme Court of Justice. The judges of law maintained the immovability of positions, although first instance judges could be moved every three years.

The Newest Reform, implemented by the Decree of 21 May 1841, during the government of the Count of Bonfim with Costa Cabral as Minister of Justice, preceded, in a few months, the definitive restoration of the Constitutional Charter (1842) that established the constitutional monarchy until the establishment of the Republic (1910)⁴¹. The novelties of this reform were, however, very few and did not solve the intricate problem of multiple jurisdictions, the complicated network of popular judges and the intense calendar of elections.

With regard to the organization of the jurisdictional territory, the hierarchy levels started to include the district, the county, the *julgado* and the parish. Each district would have the right to supervise a court of appeal that would deal with second and last instance cases. The district of Lisbon had 21 judges, the district of Porto had the same number and the district of Ponta Delgada had seven judges.

The second level was formed by the county, where there would be a judge of law and, on the third level, a *julgado* with an ordinary judge and one or more justices of the peace who would exercise conciliation jurisdiction in their own homes: “No case will begin in litigation, without its object having been previously submitted to the Conciliation Court, by order of the Justice of the Peace, or by voluntary action of the parties (Article 210.) Finally, at parish level, it would be up to an elected judge to decide verbally, after hearing the witnesses and ascertaining the facts.

confirmation. The election was the same as that of the councillors.

40 *Diário do Governo*, of 24 April 1838, n.º 98.

41 *Decreto de 21 de Maio de 1841...*, 1857.

In line with previous reforms, the parties could appoint arbitrator judges, who could be any citizen. Among the few novelties of the Newest Reform, we can mention the new institutional outline of the jury. The council of jurors, which ruled on civil and criminal cases, was now dismissed whenever the facts could be proved by documents, inspection, or examination, or when one of the parties did not consent to have a jury trial. These judges were further divided into indictment jurors and sentencing jurors.

Another novelty was the creation of a correctional police court in each county and the intervention of the Public Prosecutor's Office with ordinary judges. The main one was the reduction in popular participation in the administration of justice.

Conclusion

One of the political flags of the first years of liberalism (1820-1841) was the scathing criticism of the justice system of the Ancien Régime. The model adopted by the new regime could not dispense with two legacies: the system of judges of law, similar to the role of *juízes de fora*, and the replication of ordinary judges to affirm the popular character of justice as a support for the independence of the judiciary, the defence of freedom and the enforcement of the law.

Therefore, the various reforms shared four principles: the independence of the courts as a guarantee of the enforcement of the laws, the defence of the permanent nature of positions, hearings with a jury and the representation of the various types of elected judges. The last two principals were considered fundamental to freedom and the defence of the division of powers. The case of the jury attests to this conviction and highlights the political changes of the new regime. Admitted since the 1822 Constitution to certify the verification of the facts, they left to the judges of law the simple enforcement of the law, while they had merely bureaucratic roles. However, this intervention of the jurors will vary, later, in criminal and civil cases, regarding the limits and in the relationships maintained with the judges of

law. In fact, these were the signs that marked the political direction of the reforms, starting with the 1836 one in which the jury lost some relevance in civil cases, which was the most substantive political and social matter for consideration in the courts. And with the Newest Reform (1841), they were subject to the agreement of both parties, removing the mandatory nature that had been imposed since the reform of Mouzinho da Silveira.

As for the ordinary judges, the liberal regime realized, very early on, that it could not dispense with an organization that operated and intervened in more than 700 municipalities, and had a great weight in the life of the communities. And it also realized that it could not do without them to reinforce the popular nature it wanted to give to the liberal justice system.

But this choice of the liberal regime met with a huge setback, the fact that ordinary judges were accustomed to autonomous practices associated with micro-municipal powers, contrary to the centralization desired by the Liberal State. It would prove these intentions with the drastic reduction of municipalities and the removal of fiscal benefits, in a clear offensive against the municipality inherited from the *Ancien Régime*.

Regarding non-judicial ways to resolve conflicts and disputes, with recourse to elected judges of parishes, justices of the peace, arbitrators and standing up judges, the liberal regime softened the obligation of its interventions from the New Reform with the support of the judges of law. For the latter, these popular judges were politically and socially inconvenient due to popular radicalization, insignificant legal practice and low cultural level. But, paradoxically, these popular institutions represented contradictory alternatives to the liberal legal dogma, that is, a two-way situation, positive for the popular affirmation of the system, and negative for the State's centralizing construction.

The independence of magistrates and the safeguard for their effectiveness also ended up giving rise to a certain "government" oriented courts and judges. They progressively saw themselves as important actors in the construction of the State, mixing the sphere of justice with administrative

intervention, even after the approval of the september administrative code (6 november 1836) and the Cabralista administrative code (16 march 1842).

The debate systematized here around the choices between judges of law and popular judges shows how the definition of the judicial system was central to asserting the domain of Law in liberal political doctrine. This was so even if the vicissitudes of political choices have heightened the resistance of local authorities, especially after the new jurisdictional and administrative territoriality.

In conclusion, between continuities and singularities, four structuring ideas can be advanced.

The first, of an institutional nature, refers to the importance of the “assemblies”, from community and municipal meetings to parliamentary assemblies. Both in the Ancien Régime and in liberalism, it was believed that citizens’ meetings, more or less enlarged and legitimated, had the power to “create power” and the right to order society.

The second associates law with the culture of common sense, to re-adjust and conjugate both legislative and traditional norms with social and political realities. In a way, culture has shaped the construction of law, including unwritten practices based on community forms of justice. More than just laws, there were “judges to do justice”, as Bartolomé Clavero stated in an exemplary manner⁴².

As a third idea, we would highlight the educated *iustitia*, the network of judges and courts known as the “knowledgeable” of law, to show how liberalism, after the pamphlet stage of the revolution, began to trace the path of a tendential professional justice, to develop jurisprudence as *corpus iuris*, contrasting *ius commune* with *ius proprium*.

And, finally, to emphasize the absolute need, in this new liberal society, for a political right, substantively an administrative law, particular to the executive power, neither parliamentary nor judicial, insofar as parliamen-

⁴² Bartolomé, 2018.

tary legislation and the intervention of popular and judges of law proved insufficient to support the government's field of involvement.

This new administrative law would henceforth be entrusted to the executive power, which defined the areas of its control, organizing its own administrative and non-judicial jurisdiction, increasingly closing the field of intervention of popular judges in civil matters, referring them to the sphere of crime and, even so, residually.



Liberdade e justiça popular: o caso da Lei da Liberdade da Imprensa (1820-1823)

Introdução

O objetivo central dos liberais vintistas (1820-1823) era instalar um sistema constitucional, diferente da monarquia tradicional que apelidavam, sistematicamente, de período despótico. Mas, em que é que os liberais se baseavam para designar o passado de despotismo? Fundamentalmente em três argumentos. O primeiro, na falta de liberdade que se traduzia na censura e repressão da produção, controlo e divulgação das ideias. O segundo, no modelo de justiça que protegia os mais poderosos e seguia dogmáticas absolutistas e discricionárias. O terceiro, nas formas de representação elitista que não permitiam recorrer ao povo através de eleições, ou seja, um problema de falta de representatividade política que os liberais queriam resolver através de eleições mais alargadas.

A questão da liberdade, no que respeita à produção e circulação de textos, panfletos e oratórias, encontrou uma série de limitações porque se, por um lado, a circulação de ideias podia fomentar a adesão à revolução, por outro lado permitia que os contrarrevolucionários se pudessem manifestar, os arruaceiros conseguissem perturbar a ordem pública e as ideias mais radicais comesçassem a questionar a própria monarquia. Estes focos de problemas, que a liberdade absoluta podia levantar, acabaram por condicionar o seu uso através da criminalização dos abusos e, posteriormente, replicarem os dispositivos repressivos anteriormente usados pelo absolutismo.

Quanto à justiça, as extremadas críticas contra a arbitrariedade da magistratura letrada não produziram alternativas exequíveis uma vez que a defesa dos juízes eletivos e dos jurados ficaria como testemunho da propaganda política porque, após a consolidação da Carta Constitucional (1842), o modelo de justiça voltaria a fundar-se nas magistraturas letradas, embora aceitando poderes residuais para os juízes de facto.

Sobre a representatividade política, a procura por fórmulas genuínas da vontade do povo, levando à realização de eleições para a escolha dos mais variados cargos, as modalidades adotadas não fugiram do modelo praticado no Antigo Regime, muito embora o alargamento da base de eleitores marcas-se a diferença. Se as eleições para as Cortes Constituintes foram eleições indiretas, mediadas por filtros sociais tradicionais¹, as eleições para as Cortes Ordinárias partiram das juntas eleitorais das freguesias para elegerem diretamente os eleitores.

A perceção, por parte dos deputados vintistas, dos problemas inerentes a estes três pilares do novo regime teve quatro momentos parlamentares emblemáticos, envolvendo o debate sobre as Bases da Constituição, a Lei da Liberdade da Imprensa, a Constituição e a Lei da Responsabilidade dos Funcionários Públicos². Mas foi no debate sobre a Lei da Liberdade da Imprensa que se manifestariam, pela primeira vez, as insuficiências estruturantes do novo regime por falta de um direito administrativo que pudesse ser usado pelo poder executivo, pela necessidade de retirar dos tribunais de justiça o julgamento dos crimes de abuso da liberdade, pela dimensão política dos conselhos de jurados e pela quantidade e qualidade do expediente processual da pronúncia dos factos e da sentença dos crimes provados³.

1 Costa, 2019.

2 O código sobre a responsabilidade dos funcionários públicos foi aprovado no célebre dia 13 de janeiro de 1823, para muitos deputados o dia mais importante depois da revolução liberal (24 de agosto de 1820). Percebe-se esta importância porque com esta responsabilização pretendia-se disciplinar a função do Estado onde se incluíam, também, os magistrados letrados que, por força da nomeação vitalícia, gozavam de privilégios excepcionais.

3 Sousa, 2010.

Se a historiografia Oitocentista se tem dedicado à importância do texto da Lei da Liberdade da Imprensa para a afirmação da liberdade política, do papel dos periódicos na formação da opinião pública⁴, da luta ideológica da propaganda e suas consequências⁵ e, especificamente, do processo de discussão parlamentar, o certo é que a «invenção» de um novo modelo de justiça, vanguardista para a época, assente em bases populares, não tem sido devidamente enfatizado, mesmo atendendo ao peso paradoxal que o modelo teve nas reformas posteriores da justiça, a de Mouzinho da Silveira (1832), a Nova Reforma (1837) e a Novíssima Reforma (1841).

Com o presente texto iremos analisar a formação e a eleição dos conselhos de jurados, as suas competências, a captura da justiça pelo poder legislativo através do Tribunal Especial de Proteção da Liberdade da Imprensa e referir uma das maiores inovações jurídicas, nunca mais experimentada na história da justiça, que foi a constituição de júris de jurados *de facto* e júris de jurados *de sentença*. Para além da bibliografia de referência, serão utilizados alguns debates parlamentares, instrumentos normativos e legislativos, as Bases da Constituição, o projeto de Constituição, a Constituição de 1822 e a Lei sobre a Liberdade da Imprensa.

O processo político e legislativo

O processo político e legislativo sobre a liberdade da imprensa está estudado por Diana Tavares da Silva⁶, podendo ser resumido da seguinte forma. Começa com uma comissão de censura⁷, a que se segue a promulgação da Lei da Liberdade da Imprensa (liberdade de «imprimir, publicar,

4 Tengarrinha, 2013; Alves, 2000.

5 Alves, 2005.

6 Silva, 2019.

7 Portaria de 21 de setembro de 1820. A comissão foi composta por dois censores régios do Antigo Regime (o padre Lucas Tavares e Sebastião Francisco Mendo Trigo), um professor do seminário do Patriarcado (Pedro José de Figueiredo), um clérigo crítico do absolutismo (José Portelli) e um magistrado liberal (João Vicente Pimentel Maldonado). Desta comissão saíram, mais tarde, os dois únicos presidentes do Tribunal Especial da Proteção da Liberdade da Imprensa, José Portelli e João Vicente Pimentel Maldonado.

comprar e vender nos estados portugueses quaisquer livros ou escritos sem prévia censura»), com a criminalização dos abusos e termina com outra comissão de censura⁸. Entretanto, com a outorga da Carta Constitucional, pelo decreto de 18 de agosto de 1826 os escritos sobre doutrina católica passaram a ir ao Desembargo do Paço, com licença dos Ordinários, e foram proibidas impressões que ofendessem o monarca ou a Infanta Regente, provocassem desobediência às leis e autoridades, fizessem acusações ou injúrias a particulares e funcionários públicos, contribuíssem para destruir as relações diplomáticas, ou ofendessem a moral e a honestidade pública. Permitia-se, além do mais, o exame “sisudo” de artigos sobre legislação política, civil, penal, económica ou sobre atos e crimes de funcionários públicos. Os argumentos utilizados pelos liberais para adotarem estes dispositivos tão diferentes foram, no essencial, sempre os mesmos, ou seja, defender a ordem pública, impedir as críticas ao governo, evitar heresias e ofensas à religião e proteger os ataques pessoais.

O início do processo sobre a liberdade da imprensa coincidiu com o debate sobre a liberdade para aprovar as Bases da Constituição⁹ o que acabaria por obrigar à elaboração de uma lei da imprensa, eliminando, por conseguinte, a censura. Os artigos 8.º, 9.º e 10.º das Bases da Constituição reconheciam a liberdade de pensamento e de expressão como «um dos mais preciosos direitos do Homem», com a ressalva da defesa da «ordem pública estabelecida pelas leis do Estado». Segundo estas orientações constitucionais

8 Em 13 de novembro de 1823 foram proibidas as assinaturas de jornais estrangeiros e dadas instruções ao Intendente Geral da Polícia e seus delegados para procederem às apreensões justificadas, para além da aplicação de multas e pena de prisão. Em 6 de março de 1824 é reposta a censura prévia pelos Ordinários e o Desembargo do Paço uma vez que o tribunal do Santo Ofício já tinha sido extinto. O responsável por estas medidas foi o ministro dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça, Manuel Marinho Falcão de Castro, que tinha desempenhado o cargo de Intendente Geral da Polícia. De notar, porém, que a fórmula usada pelo despotismo iluminado não seguiu só o modelo tripartido de censura, a censura “iluminada” (1768-1777) e a sua relação com o ambiente culto-mental da época pombalina (Araújo, 2003) assentou numa particularidade orgânica. Os relatórios da Real Mesa Censória previam a permissão da edição e a proibição, mas, também, a possibilidade de reformulação dos textos, ou seja, uma orientação política fundada numa pedagogia orientada o que justificou o papel que a RMC irá desempenhar no ensino. É curioso que nenhuma das intervenções dos deputados vintistas se referiu a este modelo inédito de censura.

9 Almeida, 2012.

não haveria, portanto, censura prévia e os abusos seriam julgados por um tribunal criado, para o efeito, pelas Cortes. O artigo 10.º, porém, atribuía o direito aos bispos católicos para censurarem, previamente, os escritos sobre os dogmas e a moral cristã.

Foi na sessão de 5 de fevereiro de 1821¹⁰ que o deputado Soares Franco leu o *Projeto de Lei sobre a Liberdade de Imprensa*¹¹. A tabela cronológica abaixo mostra que o debate ocorreu, sobretudo, durante dois meses¹², nove sessões no mês de maio e outras tantas no mês de junho, num total de 18 sessões. Foram vários os momentos em que foi necessário recompor o texto devido a novas propostas apresentadas. Por outro lado, é necessário lembrar que os deputados se ocupavam de múltiplas tarefas e as próprias Cortes despachavam um expediente muito diverso e gerido pelas comissões especializadas¹³ que tinham um papel central no funcionamento do Soberano Congresso¹⁴. As sessões eram interrompidas para várias atividades como leitura da distribuição das petições, memórias e ofícios, apresentação de projetos de decreto, requerimentos de instituições, representações, receção de ministros e autoridades que vinham expor assuntos ou felicitar o Congresso, apologias à revolução e aos deputados, consultas dos tribunais do Antigo Regime, correio das câmaras municipais, dos juízes de fora e dos corregedores. É preciso ter em conta, portanto, que o debate sobre a liberdade da imprensa não fugiu a estes condicionalismos, o que explica certa demora na sua aprovação.

Apesar de uma grande unanimidade em torno da liberdade de imprensa, é de realçar que a censura prévia foi defendida pelo deputado Manuel Agostinho Madeira Torres e que no debate das Bases da Constituição, o bispo de Beja, António Camelo Fortes de Pina, José António Guerreiro e António Pinheiro Azevedo e Silva a tinham também defendido¹⁵.

10 *Diário do Governo*, n.º 32, de 6 de fevereiro.

11 O ano parlamentar das Cortes Constituintes iniciou-se a 24 de janeiro de 1821 e encerrou a 31 de dezembro para recomençar em 28 de janeiro de 1822 e terminar a 4 de novembro.

12 Dias, 1978.

13 Sobre a Comissão de Justiça Criminal, ver Subtil, 1994.

14 A Comissão das Comissões, criada em 30 de janeiro de 1821, competia-lhe a distribuição pelas comissões especializadas do enorme fluxo de requerimentos e petições que chegavam ao Congresso. Este movimento peticionário reforçou o poder do Congresso em detrimento do governo, a ponto de muitas queixas e pedidos acabarem por ser entregues diretamente aos deputados.

15 Em 21 de outubro de 1822 (*Diário do Governo*, n.º 257, de 31 de outubro), as Cortes assu-

De notar, pela sua especificidade, que sobre a censura nas matérias religiosas, o deputado Manuel Fernandes Tomás argumentou que era necessário, apenas, que os pastores “pregassem as suas ovelhas, tanto com o exemplo como com a palavra; que este era o verdadeiro meio de fazer os homens bons”¹⁶.

Tabela cronológica do debate sobre a Lei da Liberdade da Imprensa

Sessão	Sumário
5 fevereiro	Leitura do projeto de lei pelo deputado Soares Franco
7 fevereiro	Referência ao projeto e à liberdade de pensamento
14 fevereiro	Debate sobre a censura
3 março	O projeto segue para a Comissão de Legislação
30 abril	Manuel Fernandes Tomás chama a atenção do projeto
2 maio	A Comissão queixa-se da falta de um código criminal e de um código de processo criminal
3 maio	Debate sobre jurados
7 maio	Manuel Fernandes Tomás sugere uma Comissão para a redação final. Debate
9 maio	Debate sobre as penas
10 maio	Entrega do trabalho da Comissão de Estatística sobre a distribuição dos jurados
13 maio	Debate
19 maio	Debate e muitas emendas
21 maio	Discussão sobre abusos e penas
22 maio	Debate sobre o Tribunal de Recurso
1 junho	Lida a lei depois das alterações e novos arranjos
2 junho	Continua a leitura
5 junho	Debate sobre os jurados
7 junho	A lei volta à Comissão para corrigir a pena de prisão e sequestro
8 junho	A Comissão pede esclarecimentos. Debate sobre jurados
9 junho	Tema da pronúncia e acusação
15 junho	Questão da recusa de jurados e composição dos júris
16 junho	Aprovada a tabela da divisão dos conselhos de jurados
27 junho	A Comissão faz ajustes para se publicar a lei
28 junho	A lei segue para a Comissão de Redação das Leis
4 julho	Aprovação e publicação (ver <i>DR</i> , nº 175, de 26 julho, a n.º 177, de 28 de julho)

miam lacunas na Lei da Liberdade da Imprensa, colmatando casos omissos como a venda e divulgação de escritos impressos no estrangeiro que atacassem o Estado. E decidiram, também, que o promotor de justiça, nas cidades de Lisboa e Porto, fosse o mesmo dos tribunais da Casa da Suplicação e da Relação do Norte.

¹⁶ Franco, 1993.

A consagração dos tribunais populares de jurados

O maior alcance político e jurídico da aprovação da Lei da Liberdade da Imprensa foi a sua influência no modelo judicial consagrado na Constituição de 1822 e, posteriormente, em toda a organização judicial do século XIX. Essa influência traduziu-se na formação de juízes populares, chamados juízes de facto ou jurados, aqueles que «juram para poder julgar», que viriam a assumir várias modalidades ao longo do constitucionalismo monárquico¹⁷. Foi no debate sobre a Lei da Liberdade da Imprensa, antes mesmo da apreciação do projeto constitucional, que o Soberano Congresso acabaria por consagrar o *jury*. Se o debate sobre a liberdade ficou moldado pelo debate das Bases da Constituição, o do sistema judicial viria a ser capturado pela Lei da Liberdade da Imprensa. O projeto da Constituição¹⁸, apresentado às Cortes na mesma altura, defendia uma posição antagónica, a de que os juízes letrados deviam ser o modelo a seguir, pelo que a consagração constitucional dos jurados alteraria, por completo, o projeto constitucional, a tal ponto que Manuel Fernandes Tomás, depois desta aprovação, concluiria que, como se quis “cortar as unhas tão rentes” à magistratura, já não sabia nada sobre o futuro da justiça¹⁹.

O projeto da Lei da Liberdade da Imprensa entrou em discussão no dia 2 de maio de 1820²⁰, com a presença de quase todos os deputados, 91 em 100, e a importância da lei ficou, desde logo, marcada pelo tom político da Comissão da Redação ao afirmar que a liberdade de imprensa “se funda o apoio mais seguro do Sistema Constitucional (...) que ao homem se restitui um dos seus mais preciosos Direitos, e que a Religião mesma consegue um meio para ser depurada da superstição, e fanatismo”.

¹⁷ Hespanha, 2012; 2009.

¹⁸ Moreira, 2018. São ainda referidos outros projetos entregues nas Cortes por diversos cidadãos, nomeadamente de José Maria Dantas Pereira, Manuel Gomes Quaresma de Sequeira, Máximo Pinto da Fonseca Rangel e Lucas de Sena.

¹⁹ DC, 5 de outubro de 1822, tomo VII, p. 695.

²⁰ *Diário da República*, n.º 104, de 3 de maio.

Se este tinha sido o sentido geral das Bases da Constituição, o certo é que a grande maioria dos deputados admitiu, desde o início, a necessidade de criminalizar os abusos, isto é, consagrava-se um crime novo, de natureza política, a que acrescia a limitação da ausência de um código criminal e processual e a hostilidade à magistratura letrada do Antigo Regime. Estas três características proporcionariam a criação inusitada de magistraturas populares do tipo de jurados²¹.

A discussão englobou várias questões, a começar pela pronúncia da culpa, se caberia a um tribunal ou a uma junta de jurados e, depois, se a sentença pertenceria a jurados especiais ou devia ser processada e julgada pelos juízes de direito. E, no caso de ambos intervirem no processo, saber qual seria o papel dos juízes de facto e dos juízes letrados. A formação de culpa por parte dos bispos devia proceder ou preceder a censura? Seria necessário um tribunal de apelação ou de recurso para apreciar as sentenças dos jurados?

A intervenção do deputado Alexandre Sarmiento acabaria por se revelar determinante ao defender, sem nenhuma hesitação, o estabelecimento dos jurados, sendo corroborado por Bento Pereira do Carmo que chegou a afirmar, de forma incomum, que as *Ordenações* até já os admitiam, procurando, por este modo, evitar o choque da inovação jurídica.

Esta proposta, inédita no sistema de justiça, seria apoiada por vários deputados, destacando-se José de Bastos, José Peixoto, João Castelo-Branco e o crítico entusiasta da magistratura letrada, Manuel Borges Carneiro. O deputado Serpa Machado, sendo da mesma opinião, colocaria, porém, duas questões importantes, a saber: como se fariam as eleições para os jurados e como é que os júris iriam funcionar do ponto de vista processual. No final do debate, os jurados seriam aprovados numa votação que não deixava margens para dúvidas (86 votos contra cinco).

21 As Cortes criaram, em 23 de novembro de 1821, uma comissão para redigir um código criminal e um código de processo criminal, mas nada foi concluído. Pela lei de 14 de fevereiro de 1823 foram convidados juristas e sábios para entregarem nas Cortes, até finais de fevereiro de 1824, um projeto de código criminal conforme as Luzes do século. O mesmo aconteceu, pelo decreto de 3 de setembro de 1822, para o código civil e o código do processo civil.

No dia seguinte, 3 de maio²², começou-se a definir os lugares de estabelecimento dos jurados. Enquanto o deputado Soares Franco apontava as cidades de Lisboa, Porto e Coimbra, os deputados Francisco Pessanha, Alexandre Sarmiento e José Faria de Carvalho defendiam as sedes das cabeças das comarcas, e os deputados Serpa Machado, José Ferrão de Mendonça, Agostinho Falcão e João Castelo-Branco apontavam para as capitais de província. Contudo, as dificuldades técnicas para a escolha das sedes dos conselhos de jurados levaram o Congresso a pedir à Comissão de Estatística que apresentasse um plano de distribuição geográfica o que acabaria por consubstanciar a sede na cabeça de uma das comarcas que partilhassem eleitores para o apuramento dos jurados (ver Quadro I).

Mas a questão mais substantiva, a de se saber como deviam ser eleitos os jurados, quando e por quanto tempo, tinha a ver com a eleição dos eleitores, isto é, se deviam ser eleitos através de juntas de paróquia (freguesia) ou de comarca. Nesta matéria, os deputados tinham já um referente recente, a primeira experiência eleitoral, de dezembro de 1820, regulada pelas instruções de 31 de outubro e 22 de novembro de 1820²³ destinada a escolher os deputados às Cortes Constituintes. Mesmo assim, o Congresso pediu à Comissão de Estatísticas indicações sobre os totais dos colégios de eleitores por cada agrupamento de comarcas.

O essencial do sufrágio para a escolha dos deputados constituintes assentava nas juntas eleitorais, presididas pelo juiz de fora. Nas freguesias, estas juntas eram compostas por todos os cidadãos domiciliados e residentes, maiores de 25 anos e moradores na freguesia, sendo que por cada 200 fogos seria eleito um eleitor. Estes eleitores juntavam-se, na cabeça da comarca, para elegerem os eleitores da comarca para estes, depois, elegerem os deputados²⁴. Foi, portanto, este modelo que acabaria por ser adotado para a

²² *Diário da República*, n.º 105, de 4 de maio.

²³ Costa, 2019.

²⁴ Brochado, 2020: pp. 193-231. São disponibilizados 19 editais da câmara de Lisboa, entre 1 de dezembro de 1820 e 5 de outubro de 1822, desde registos de publicidade, obrigações dos juizes, dos escrivães e dos alcaides de cada um dos julgados da cidade, reuniões nas igrejas, ordens dos ministros para presidirem às eleições dos “Deputados das Cortes” e processamento da eleição da câmara de Lisboa (Carta de lei de 27 de julho de 1822).

escolha dos jurados com adaptações condizentes à elaboração das pautas e aos sorteios para a composição dos júris. Mas as dificuldades para recrutar juízes eleitos eram muitas, desde a enorme taxa de analfabetismo, que tolhia a formação destes contingentes e limitava as suas autonomias, até à desconformidade do espaço político por causa da imensa rede de freguesias, cerca de quatro mil, e de mais de 800 municípios, dos quais 228 tinham menos de 200 fogos e só 177 ultrapassavam os mil fogos²⁵.

Não menos importante era a constituição das listas (pautas) a partir das quais se escolheriam os jurados, bem como o número dos vogais de cada júri. O acordo alcançado definiu que as listas se comporiam de 48 pautados e 12 suplentes de onde sairiam o primeiro júri, de pronúncia dos factos, que devia ter nove vogais e a decisão ser tomada por dois terços. O segundo júri, de sentença, seria formado por 12 vogais, bastando nove para haver decisão. O acompanhamento destes júris caberia ao corregedor da comarca ou, na sua ausência, ao juiz letrado mais graduado. Em Lisboa pertenceria ao corregedor do crime da Corte e, no Porto, ao juiz do crime da primeira vara. Quanto aos mandatos, ficou aprovado que os conselhos de jurados acompanhariam uma legislatura o que faria com que, no futuro, as eleições para os deputados e os jurados coincidissem (ver Quadro II).

Sobre a fórmula encontrada para as pautas, o método consistiu no registo obrigatório de matrículas que ficavam à guarda das câmaras, atualizado no mês de maio de cada ano. A matrícula pertencia a cada cidadão, com pelo menos 25 anos de idade, em plena posse dos seus direitos e de reconhecida «probidade, inteligência e boa fama»²⁶. A não inscrição acarretava sanções, multas e perdas de direitos. Era, portanto, a partir deste livro de matrícula que se formavam as pautas dos jurados efetivos e suplentes e se faziam bilhetes individuais para serem sorteados os membros de cada júri de jurados.

²⁵ Manique, 2020.

²⁶ As condições para a escolha dos jurados vieram a ser mais exigentes a ponto de na Reforma de 1836 (Mouzinho da Silveira), incluírem ser cidadão, saber ler, escrever e contar, ter de renda 100 mil réis nas cidades e 50 mil nas vilas, não ter menos de 25 anos e mais de 60, e não morarem na comarca.

No caso de se avançar para julgamento, seria sorteado um segundo júri que se pronunciaria pela culpabilidade ou inocência do réu. Proferida a sentença, o juiz de direito determinava a pena a aplicar de acordo com a tabela de gravidade definida pelos jurados (ver Quadros IV e V).

O Quadro I dá-nos conta dos 18 conselhos de jurados, da sede dos mesmos e da junção de comarcas para comporem as juntas de eleitores, num total de 44 comarcas. Na grande maioria, 12 em 18 agrupamentos, cada conselho de jurados correspondia a duas comarcas (exceção para o Porto, uma só comarca, Alenquer e Portalegre com quatro comarcas, Guarda com três e Leiria com cinco). Quanto aos eleitores, num total de 300, os conselhos estão repartidos em dois grandes grupos, um acima e outro abaixo da média de eleitores por conselho de jurados (16.7).

Uma distribuição por província, com a chamada total de freguesias e população, mostra, de acordo com o Quadro II, o total de eleitores por província que apuravam as pautas de onde seriam sorteados os conselhos de jurados. O total de eleitores para apurar os pautados era praticamente igual aos que escolhiam os deputados, com duas exceções, uma para Trás-os-Montes em que são 36 eleitores para os jurados contra 27 para os deputados, e a Beira com 78 contra 87, embora ambas as províncias mantenham o mesmo total de eleitores.

Significa isto, também, que as eleições para os deputados²⁷ coincidiriam com as eleições para os conselhos de jurados, embora as primeiras se fizessem na capital de cada província e as segundas na sede de cada conselho de jurado. Nas capitais (Lisboa, Porto, Vila Real, Viseu, Évora e Faro) os eleitores realizavam, por conseguinte, as duas eleições e, nas restantes sedes (12 ao todo), votavam primeiro na sede do conselho para apurar os jurados e, depois, na capital da província para os deputados. Como a data da aprovação da Lei da Liberdade da Imprensa já não coincidia com o início de uma legislatura, as primeiras eleições para os jurados ocorreram de imediato o que acabou, também, por as diferenciar do modelo seguido para a segunda

²⁷ Almeida, 2016.

legislatura. Deste modo, os primeiros conselhos de jurados foram eleitos por sufrágio indireto, a começar nas freguesias. Os eleitores das freguesias elegeram os eleitores comarcais que, reunidos na sede de cada conselho, elegeram os jurados.

Para as segundas eleições, que acompanharam as eleições para os deputados às Cortes Ordinárias, o modelo eleitoral foi alterado pela Lei de 11 de julho de 1822 e, também, pela Lei de 27 de julho de 1822 que definiu as regras para a eleição dos juizes ordinários e os oficiais das câmaras, fundamental para dar seguimento às escolhas dos juizes populares e, evidentemente, dos conselhos de jurados²⁸.

De acordo com ambas as leis, podiam votar os cidadãos maiores de 25 anos (ou casados com, pelo menos, 20 anos) e serem votados os eleitores com rendas suficientes para se sustentarem, nascidos ou residentes há mais de cinco anos na província onde se faziam as eleições²⁹. O sufrágio era direto, secreto e censitário. Não podiam votar os “filhos de família”, ou seja, os que viviam na companhia dos pais, os criados, os vadios, os membros das ordens monásticas e as mulheres³⁰.

Como os Quadros II e III mostram, o conjunto de eleitores das comarcas de cada distrito é sempre inferior aos pautados o que nos pode levar a concluir, apesar de não termos dados sobre estas eleições, que a possibilidade dos eleitores se elegerem entre si era possível, mas nunca chegaria para apurar as pautas, obrigando, portanto, a eleger juizes de facto de entre os homens bons, maiores de 25 anos, residentes nas comarcas de cada conselho de jurados, “dotados de conhecida probidade, inteligência, e boa fama”. Para além dos jurados eram, ainda, eleitos o promotor e um substituto do mesmo.

28 Para consultar os debates durante as sessões do mês de julho, ver *Diário das Cortes*.

29 Este quadro eleitoral seria interrompido com o golpe da Vila-Francada (27 de maio de 1823), sendo o Soberano Congresso encerrado (2 de junho) e restaurada a convocação das velhas Cortes com procuradores dos concelhos e representantes do clero e da nobreza (10 de junho e 19 de junho de 1823).

30 Sobre Lisboa ver Antónia, 2000: pp. 47-53.

Vejamos, agora, como funcionavam os jurados e os procedimentos seguidos durante o processo de julgamento. Em cada conselho de jurados eram formados dois tribunais, um, de juízes *de facto*, para decidir sobre a verdade dos factos, composto por nove vogais. E um outro tribunal, de sentença, composto por 12 vogais, sempre que o primeiro tribunal desse por provado os factos (ver Quadro III). Cada conselho era assistido por um juiz de direito que aplicava a pena de acordo com a tabela da sentença dos jurados. O promotor tinha por função pronunciar o crime ou aceitar a denúncia de particulares. Os 21 vogais dos tribunais eram sorteados de uma pauta de 48 jurados e de uma lista suplente de mais 12 jurados. Assim, os recursos humanos afetos aos conselhos de jurados correspondiam a 300 eleitores, 1080 pautados, 378 vogais dos tribunais de conselhos de jurados, 18 juízes de direito e 36 promotores, num total de 1.812 envolvidos em cada apuramento eleitoral.

O processo judicial e administrativo iniciava-se com a acusação formulada ao juiz de direito, a cargo do promotor ou de qualquer cidadão³¹, seguindo-se uma reunião na câmara entre o juiz letrado, o escrivão, o promotor e o denunciante, se houvesse, destinada a formalizar o auto de delito. Depois, na presença de todos, o juiz de direito lançava numa urna os nomes dos 48 pautados e pedia a um menino para tirar nove nomes para o primeiro júri de jurados que, desde logo, eram convocados para receberem o exemplar do impresso e ouvir o resumo do processo feito pelo juiz letrado. De seguida, os jurados retiravam-se para uma outra casa, presididos pelo primeiro vogal, para declararem se o impresso continha ou não motivo para ser considerado crime de abuso de liberdade de imprensa. Se a deliberação fosse negativa, o juiz dava por sem efeito a denúncia, e ordenava, no caso do putativo delito ter sido contra o Estado, a soltura do réu e o levantamento do sequestro. Se, porém, fosse positiva, o juiz de direito tinha que formar, usando o mesmo método, um segundo júri de jurados com doze vogais diferentes do primeiro. Este júri pronunciava a sentença e definia o grau do crime, não havendo apelo nem agravo da decisão, a não ser o recurso por erros processuais.

³¹ Quando o crime indiciava delito contra o Estado, o juiz letrado obrigava-se a tirar três testemunhos, antes de proceder à prisão preventiva e sequestrar os exemplares publicados.

Como se pode depreender, a formação dos júris não era um procedimento fácil e a convocatória dos sorteados podia atrasar muito a reunião dos vogais e até mesmo obrigar a novos sorteios devido a ausências justificadas, obrigatoriamente apreciadas pelos pares para serem aceites e, naturalmente, poderem criar problemas nas substituições. No plano penal, a Lei da Liberdade da Imprensa previa quatro tipos de crimes: contra a religião católica, contra o Estado, contra os «bons costumes» e «contra os particulares». Os primeiros englobavam a negação de dogmas ou a defesa de dogmas novos, a blasfémia ou a zombaria de Deus, dos Santos e Cultos. Os segundos, a prática de excitação dos povos à rebelião, a desobediência às leis e às autoridades, o ataque ao governo e difamações ou injúrias ao Congresso. Os terceiros, incluíam escritos contra a moral cristã ou estampas obscenas. E os crimes contra os particulares, abrangiam as imputações de factos sujeitos a procedimento judicial, o ódio, o desprezo público, o insulto e a ignomínia. Cada crime era classificado em quatro graus de gravidade. Os Quadros IV e V dão conta destes delitos e penas.

Como se pode constatar, os crimes políticos são os que manifestam maior severidade, seguindo-se os crimes religiosos, embora numa dimensão mais branda. Os crimes contra os costumes e contra os particulares não admitem pena de prisão e as reparações pecuniárias são de pouca monta pelo que podemos dizer que a Lei da Liberdade da Imprensa estava, sobretudo, focada em controlar a situação política e daí ter sido evitado o recurso aos tribunais de justiça pela desconfiança que os liberais alimentavam contra o sistema judicial do Antigo Regime.

QUADRO I
Sedes dos conselhos de jurados no continente³²

Sede do Conselho	Comarcas do Conselho	Junta de Eleitores
Alenquer	Alenquer, Santarém, Ribatejo, Torres Vedras	21
Aveiro	Aveiro e Miranda	12
Beja	Ourique Vila Ruiva e Odemira com Beja	9
Braga	Braga e Barcelos	21
Bragança	Bragança e Feira	15
Coimbra	Coimbra e Arganil	21
Évora	Évora e Avis	9
Faro	Faro, Lagos e Tavira	9
Guarda	Guarda, Castelo Branco e Pinhel	21
Guimarães	Guimarães e Penafiel	21
Leiria	Leiria, Alcobaça, Ourém, Tomar e Chão do Couce	21
Lisboa	Lisboa e Setúbal	30
Portalegre	Portalegre, Crato, Elvas e Vila Viçosa	12
Porto	Porto	18
Trancoso	Trancoso e Linhares	9
Viana	Viana e Valença	15
Vila Real	Vila Real e Moncorvo	15
Viseu	Viseu e Lamego	21

³² Quadros elaborados com base nas *Instruções, que devem regular as Eleições dos Deputados* (31 de outubro de 20), *Novas Instruções pelas quaes se deve regular a Eleição dos Compromissarios, Eleitores e Deputados* (22 de novembro de 1820) e da Lei da Liberdade da Imprensa (4 de julho de 1821). Acrescem mais três sedes de conselhos de jurados: Terceira com 18 eleitores (ilhas do Corvo, Flores, Faial, Pico, S. Jorge, Graciosa, S. Miguel, Santa Maria e Terceira); Madeira com nove eleitores (ilhas de Porto Santo e Madeira); e S. Tiago com três eleitores (ilhas de Santo António, S. Vicente, Santa Luzia, S. Nicolau, Sal, Boa Vista, Maio, Fogo, Brava e S. Tiago).

QUADRO II
Províncias, comarcas e conselhos de jurados no continente

Província	Capital	Freguesias	População	Comarcas	Conselhos	EJ	ED
Minho	Porto	1.263	737.700	7	4	75	75
Trás-os-Montes	V i l a Real	687	67.881	4	2	36	27
Beira	Viseu	1.207	219.189	11	5	78	87
	Lisboa	480	169.537	11	3	72	72
Alentejo	Évora	353	82.915	8	3	30	30
Algarve	Faro	64	26.194	3	1	9	9
Totais	5	4.054	1.303.416	44	18	300	300

Legenda: EJ - Eleitores para jurados; ED - Eleitores para Deputados

QUADRO III
Apuramento e composição de cada conselho de jurados

Pauta Efetiva	Pauta Suplente	Total Pautados	Vogais do Primeiro Conselho	Vogais do Segundo Conselho	Juiz de Direito	Promotor	Promotor Suplente
48	12	60	9 jurados	12 jurados	1	1	1

QUADRO IV
Delitos contra a religião católica e o Estado

Contra a Religião			Contra o Estado	
Grau	Pena de prisão	Pena pecuniária	Pena de prisão	Pena pecuniária
Primeiro	1 ano de prisão	50.000 réis	5 ano	600.000 réis
Segundo	8 meses	50.000 réis	3 anos	4000.000 réis
Terceiro	4 meses	50.000 réis	1 ano	200.000 réis
Quarto	-	50.000 réis	3 meses	100.000 réis

QUADRO V

DELITOS CONTRA OS BONS COSTUMES E OS PARTICULARES

Contra os Bons Costumes		Contras os Particulares	
Grau	Pena pecuniária	Pena pecuniária	Reparação civil
Primeiro	50.000 réis	100.000 réis	Com sentença dos juízes de facto
Segundo	40.000 réis	80.000 réis	Com sentença dos juízes de facto
Terceiro	30. 000 réis	60. 000 réis	Com sentença dos juízes de facto
Quarto	20.000 réis	40.000 réis	Com sentença dos juízes de facto

Um tribunal político para controlar a imprensa

No seguimento do que já foi dito, a Lei da Liberdade da Imprensa criou, também, um Tribunal Especial de Proteção da Liberdade da Imprensa cujos membros eram nomeados pelas Cortes no início de cada legislatura. No plano da justiça, o Tribunal Especial de Proteção da Liberdade da Imprensa podia tomar conhecimento, por recurso, das sentenças proferidas pelos jurados no caso de nulidade processual ou quando o juiz de direito não aplicasse a pena correspondente ao crime pronunciado. O mais relevante, no campo legislativo, diz respeito à competência do tribunal para submeter às Cortes as dúvidas de interpretação jurídica e propor soluções. No âmbito executivo e administrativo, o tribunal devia apresentar, no início de cada legislatura, um relatório de balanço sobre o estado do uso e abuso da liberdade de imprensa, elencando problemas e resoluções.

Estamos perante um organismo que, embora tivesse o nome de tribunal, não foi criado para exercer nenhuma jurisdição específica, nem os seus vogais eram, obrigatoriamente, magistrados. A principal missão do tribunal residia na competência para monitorizar a aplicação e exequibilidade da Lei

da Liberdade da Imprensa e relatar ao poder político, de dois em dois anos, o estado da imprensa (processos julgados, cartografia das edições, produção editorial, identificação de autores, impressores, vendedores, distribuidores, redes de tipografias, livreiros, atividades de divulgação e importação de livros estrangeiros).

O trabalho de Isabel Graes³³ esclarece-nos sobre a organização e funcionamento deste Tribunal Especial de Proteção da Liberdade da Imprensa. O primeiro tribunal, constituído em 19 de dezembro de 1821, mas só nomeado em 8 de janeiro de 1822, seis meses depois da aprovação da Lei da Liberdade da Imprensa, teve como local para reuniões uma sala no tribunal da Relação da Casa da Suplicação que lhe foi atribuída em 20 de fevereiro, embora o regulamento interno de funcionamento, aprovado pelas Cortes (21 de junho de 1822), apontava para um edifício próprio³⁴. Foi formado por José Portelli (presidente), um oratoriano que tinha sido Reitor do Colégio dos Nobres, João Bernardino Teixeira, José Isidoro Gomes da Silva, Gregório José de Seixas e João Pedro Ribeiro, o único que era desembargador e tinha sido censor, mas, por ser deputado, foi dispensado³⁵.

Na segunda legislatura, que começou em 13 de janeiro de 1823, compuseram o tribunal (decreto de 20 de dezembro de 1822) José Vicente Pimentel Maldonado (presidente), e José António Guerreiro, ambos bacharéis e deputados constituintes, Francisco de Assis Ferreira de Moura, cônego da Sé de Lisboa, José Portelli e D. André de Morais Sarmento, clérigo e diretor do Seminário do Funchal. Ao longo da primeira legislatura o tribunal reuniu 44 vezes, não cumprindo, assim, a regularidade semanal das reuniões regimentais e, durante a segunda legislatura, em 46 convocatórias, conta-

³³ Graes, 2017.

³⁴ Ver Regulamento do Tribunal Especial de Proteção da Liberdade da Imprensa (*Diário do Governo*, n.º 159, de 9 de julho de 1822). Estava previsto um edifício no qual “haja Sala para as Sessões, quartos para as secretarias e Cartório, e casa para Livro de Porta. Cada huma destas Repartições terá os móveis necessários”. As sessões seriam ordinárias e extraordinárias, sendo as primeiras com periodicidade semanal (quintas-feiras). O regulamento admitia relatores e votações à maneira dos tribunais do Antigo Regime, incluindo consultas às Cortes. Os ofícios do tribunal incluíam um secretário, responsável pela Secretaria, oficiais, um escriturário e um porteiro encarregue dos registos de entradas e saídas do expediente e de pessoas.

³⁵ Nomeação em 17 de dezembro de 1821 (*Diário do Governo*, n.º 12, de 14 de janeiro de 1822).

-mos 20 sessões em que nada foi decidido sobre a imprensa, apenas se leram ofícios e se acertaram orçamentos e, noutras oito sessões, nem sequer houve reunião por falta de quórum. Restaram, portanto, 11 sessões de trabalho específico o que evidencia, sem dúvida, a marginalidade do tribunal que, além do mais, nunca tomou conhecimento das denúncias apresentadas nos conselhos de jurados³⁶.

O expediente do tribunal resume-se, em cerca de dois anos de atividade (a última sessão do tribunal ocorreu em 14 de março de 1824, mas, desde 27 de novembro de 1823, que já não funcionava), a sete recursos: em três reformada a sentença, em duas foi confirmada e em outras duas rejeitada, uma por não caber no âmbito do tribunal e outra por se referir a uma sentença, por injúria, da Casa da Suplicação que o suplicante admitia ser matéria do Tribunal Especial de Proteção da Liberdade da Imprensa. Não se conhece nenhum relatório sobre o estado da imprensa, nem sobre o funcionamento dos conselhos de jurados, processos e expediente.

Conclusão

A Lei da Liberdade da Imprensa constituiu um caso singular onde confluíram, ao mesmo tempo, os grandes temas da identidade do liberalismo e da regeneração do sistema político e, por conseguinte, se exteriorizaram as dificuldades para concretizar a prática da liberdade, a reforma da justiça e a representação popular³⁷. Se os institutos jurídicos aprovados no vintismo não tiveram viabilidade, o certo é que os princípios e soluções institucionais acabariam por enformar o poder judicial da monarquia constitucional.

Sobre a liberdade e os expedientes para a limitar pela censura ou pela criminalização dos abusos, ficou evidente o desconforto que os nossos primeiros liberais sentiram para lidar com a liberdade absoluta devido à fragilidade política e à falta de meios para responder aos ataques e às críticas políticas. Como a historiografia sobre a imprensa tem demonstrado, a produção e circulação de periódicos, panfletos e outros impressos dirigidos contra o Estado Liberal

³⁶ Ver, exemplo, em *Diário do Governo*, n.º 59, de 10 de março de 1823.

³⁷ Almeida, 2010.

acabariam por criar problemas de instabilidade e alimentar os movimentos contrarrevolucionários que o governo nunca soube monitorizar e controlar³⁸.

Neste sentido, a Lei da Liberdade da Imprensa não resultou porque se tornou inoperacional do ponto de vista político e organizativo. Foi a crítica e a desconfiança aos magistrados letrados do Antigo Regime que levariam os nossos primeiros liberais a importar o instituto dos jurados, de forma original, na medida em que foram criados juízes de facto e juízes de sentença. E as escolhas destes juízes passaram a ser feitas através de processos eleitorais numa evidente «democratização» da justiça em detrimento da magistratura letrada. A presença e a função do juiz de direito e do bacharel promotor nestes júris revelar-se-ia meramente instrumental, semelhante ao papel dos notários na certificação processual. O juiz letrado limitava-se a usar a tabela penal para concretizar a sentença e o bacharel promotor da justiça à proceder à abertura e ao fecho dos autos de denúncia.

A emergência deste modelo de justiça popular influenciaria profundamente a alteração ao projeto constitucional, provando que o grupo de deputados que aprovou a Lei da Liberdade da Imprensa acabaria por decidir o texto final da Constituição e adotar não só os jurados como outros tipos de juízes populares, justamente para diminuir e controlar o poder das magistraturas letradas e dos tribunais de justiça³⁹. Contudo, a criação dos conselho jurados ao implicar o recurso a um sistema eleitoral fundado em juntas e em votações, mas, também, no apuramento de pautas e sorteios aleatórios, evidenciaria as fragilidades do liberalismo quanto aos recursos humanos e logísticos para dinamizar a mudança da justiça e do regime político, embora a mudança se tenha tornado inevitável por causa da institucionalização do novo crime de abuso da liberdade de imprensa, de natureza política que, apesar de ter podido ser resolvida pelos tribunais de primeira e segunda instância que existiam no sistema de justiça, não o foram porque a desconfiança endémica sobre a justiça tradicional acabaria por condicionar os deputados constituintes a criarem tribunais especiais para desempenharem a função política no controlo da imprensa.

³⁸ Torgal, 1980; Vargues, 1998.

³⁹ Castro, 2002.

CAPÍTULO VI

O Estado *de Polícia*

As «revoluções» entre o Antigo Regime e o Liberalismo

É estafado continuar a afirmar que o paradigma liberal das sociedades contemporâneas, com mais ou menos intervenção do Estado, foi pensado, implementado e aplicado amarrado às matrizes constitucionais da revolução americana e francesa, da Constituição dos Estados Unidos (1789), Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e da Constituição de França (1791) que marcariam o debate político e o processo histórico do liberalismo.

Mas o que significará, para o caso português, evocar os 200 anos da revolução de 1820? Assinalar um momento de rutura política, único e criativo, no sentido de fundador, que terá dado origem ao modelo da sociedade moderna? Ou significará sinalizar um momento de fecho de um processo cumulativo de «revoluções» anteriores? «Revoluções» no sentido de mudanças políticas, sociais e culturais que alteraram o modo de funcionamento do sistema político, as práticas de regulação social, o ambiente culto-mental e as relações de poder. Todavia, os liberais que fizeram a revolução deixaram um testemunho heroico, que teriam terminado com um período obscuro, de absolutismo régio e iniciado a defesa de uma representatividade política popular.

Sabemos muito bem que este exagero dos liberais correspondeu à necessidade de inventar um imaginário de legitimação e justificação, mesmo

assim mitigado numa versão «regeneradora» e não revolucionário, justamente para acentuar a fuga a um radicalismo que podia alimentar propósitos antimonárquicos já ensaiados, há muito pouco tempo, nos tumultos e revoltas populares contra os franceses. Este trabalho de construção de imagens políticas que não corresponderam ao que, de facto, se passou, permitiu, também, reunir as facções de liberais num caldo político e cultural que os congregasse e motivasse para o novo regime.

Este resgate regenerador teria a ver, também, com a recuperação imaginária, de um período de consulta política alargada em Cortes que teria terminado no final do século XVII, portanto, o alvo dos liberais era, sobretudo, o século XVIII e, muito em particular, o pombalismo, se bem que Borges Carneiro, um dos deputados mais radicais das Cortes Extraordinárias e Constituinte e das Cortes Ordinárias, não perdesse oportunidades para elogiar o marquês de Pombal a quem lhe apontava um só defeito, o de não ter sido constitucional. Aparte o que os liberais pensavam do passado, o facto é que a revolução contribuiu para uma mudança do sistema, mas não para a mudança do sistema, porque outras alterações ocorridas se aglomeraram num feixe de repercussões que se mostraram na forma como os liberais mudaram as situações, mascararam algumas das novidades e continuaram com a cultura e os procedimentos do passado.

Retomando, porém, as questões sobre a rutura ou a compressão da revolução, a resposta pode ser encontrada, no nosso entender, na análise e na comparação de três singularidades que antecederam o movimento do 24 de agosto de 1820.

A começar pelo terramoto, tsunami e incêndio de 1755, um conjunto de fenómenos naturais que determinaram uma profunda mudança física da cidade de Lisboa e proporcionaram a destruição completa do espaço político cortesão onde a cultura dos valimentos dominava os circuitos de decisão política (destruição do palácio real e de muitos palácios senhoriais), das instalações dos tribunais e conselhos, da administração central e concelhia, o desaparecimento de documentos privados e de arquivos institucionais, ou

seja, a destruição provocou o caos, bloqueou a comunicação política e instalou o pânico nos titulares, desembargadores, escriturários e oficiais régios que fugiram da cidade.

As consequências deste «grau zero» da política abrangeram, igualmente, o monarca D. José e a sua família, que se isolaram e recolheram no alto da Ajuda, sediados na Barraca Real, afastando-se dos centros de decisão administrativa e das secretarias de estado que continuaram a funcionar, pior ou melhor, no redor da zona da baixa que tinha sido destruída.

Esta situação proporcionou que as reuniões entre o monarca e o seu secretário de Estado dos Negócios do Reino fossem reduzidas e os protocolos aligeirados o que permitiu alavancar a autonomia do grupo de criaturas de Pombal onde pontificam, para além dos irmãos, um grupo de cerca de uma vintena de desembargadores notáveis que, em conjunto, dominavam a direção das instituições da administração como deputados e conselheiros e mantinham ligações com os que aderiram aos ideais iluministas e se associaram, mais tarde, à Academia Real das Ciências. Este acontecimento natural e singular criou, portanto, as condições para a formação de um governo inorgânico a partir do qual se afirmaram atores políticos com projetos reformistas de diferentes tendências, criando, também, um ambiente conflituoso, implicando purgas, perseguições e o implacável reforço de autoridades.

O confronto começou muito cedo, no ano seguinte ao desastre natural, quando foi afastado compulsivamente o secretário de estado Diogo Mendonça Corte Real contrário à estratégia do ministro Sebastião José de Carvalho e Melo. Mas, especialmente, quando foram anunciadas as medidas para a reconstrução da cidade com a possibilidade da transferência, por venda em hasta pública, de prédios urbanos para interessados com cabedal sem linhagens aristocráticas e da expropriação de terrenos para acomodação ao plano de reconstrução da cidade. E, também, quando se iniciou a perseguição aos jesuítas e o controlo do senado da camara pelo tribunal da Casa da Suplicação.

A reação tradicionalista e nobiliárquica manifestou-se através de um golpe palaciano destinado a destituir de funções o Secretario de Estado dos Negócios do Reino, Sebastião José de Carvalho e Melo e, num segundo momento, de forma mais violenta com o atentado a D. José (1758) no contexto da guerra dos Sete Anos (1756-1763) e de uma putativa invasão (1762) que levou o conde de Oeiras a colocar, pela primeira vez, a hipótese da fuga da família real para o Brasil. Ambas reações proporcionaram o aniquilamento do grupo conservador que mantinha influência na Corte, são conhecidos os castigos exemplares do processo dos Távora e da expulsão dos jesuítas.

A partir da década de 60, iniciava-se, então, um poderoso ciclo de reformas que mudaria o sistema do Antigo Regime, a reforma pombalina e mariano-joanino que se traduziu na construção do Estado *de Polícia*, mudou o modo de fazer a política e os objetivos da governação. Os ministros josefinos-pombalinos onde se realçaram Sebastião José de Carvalho e Melo, Martinho de Melo e Castro e Francisco Xavier de Mendonça Furtado, e os ministros mariano-joaninos com destaque para José de Seabra da Silva, Luís Pinto de Sousa Coutinho e Rodrigo de Sousa Coutinho, começaram, consolidaram e desenvolveram reformas fundadas no conhecimento do cameralismo alemão e da ciência de polícia de inspiração francesa.

O Estado *de Polícia* foi, deste modo, um Estado proto liberal tais as semelhanças com o Estado Liberal na escolha dos objetivos políticos e sociais e, sobretudo, da conceção do exercício do poder, racionalista, organizado, perseguindo razões de estado alicerçadas no direito natural e numa nova «constitucionalidade» jurídica.

Aspetos identitários do liberalismo foram, por conseguinte, iniciados pelo Estado *de Polícia* como a secularização, a beneficência, a dignificação do trabalho, a criação da riqueza, a aquisição de competências para o desenvolvimento, o aperfeiçoamento profissional, o progresso científico, a limitação de privilégios, isto é, a criação de condições para uma cornucópia do bem-estar e de um Estado forte.

De destacar neste ciclo reformista, a reforma dos estudos maiores da Universidade de Coimbra (1772), dos estudos menores com a implantação da rede de ensino primário, da responsabilidade da Junta da Diretoria Geral de Estudos e Escolas do Reino (1794) e a criação da Biblioteca Pública (1796). O Duque de Lafões e o Abade Correia da Serra fundariam a Academia Real das Ciências (1779) que se tornaria numa plataforma de divulgação de memórias reformistas, numa rede de colaboradores nos mais variados temas científicos e de desenvolvimento económico, a codificação legislativa com a reforma iniciada pela Junta Ordinária da Revisão e Censura do Novo Código onde pontificou Pascoal José de Melo Freire (1783).

A revisão dos poderes jurisdicionais dos donatários (1790) e as alterações às circunscrições dos territórios das ouvidorias, a expropriação dos bens da igreja e dos corpos de mão morta (1796), o domínio estadual da comunicação política com a «nacionalização» dos Correios e Postas (1797), a reformas das ordens religiosas a cargo da Junta do Exame do Estado Atual e Melhoramento Temporal das Ordens Religiosas (1789), foram outros campos de intervenção estruturante para a modelação de uma sociedade moderna. A somar à diminuição dos poderes dos donatários, muitas casas de primeiros titulares foram intervencionadas por juntas de administração judicial para o saneamento das dívidas e a fixação de rendas frugais para a conservação das dignidades nobiliárquicas, o mesmo acontecendo com a extinção dos vínculos insignificantes que paralisavam a mobilidade da propriedade e tolhiam a produção agrícola.

A ciência teve um incremento notável com destaque para a medicina, a botânica e a farmacologia. Novas ciências emergiram para o apoio à política e à administração, como foi o caso da estatística, que mudou a forma como o poder encarou a definição de estratégias de intervenção política, económica e social. As finanças régias foram reformadas à custa de uma nova contabilidade imposta ao centro e à periferia que permitiu integrar as contas régias e municipais, comparar resultados, vigiar as faltas e incongruências, apurar resultados e ganhar conhecimento sobre os custos e as receitas, embrião dos futuros orçamentos de Estado.

No campo eclesiástico, foram de grande alcance a extinção das capelas e legados pios insignificantes, o saneamento das contas dos conventos e mosteiros com muitos deles a fechar por incapacidade de subsistência, a recuperação social das freiras com a possibilidade de saírem dos conventos, depois de períodos probatórios, para contraírem matrimônio e constituírem família. Um processo semelhante ao que a Casa Pia, dependente da Intendência Geral da Polícia, levou a cabo para incrementar o aumento da população. Ou seja, uma política de substituição da caridade e da mão morta, socialmente integrada e assumida pelo Estado e não dependente das paróquias, confrarias, misericórdias, irmandades e das virtudes piedosas dos crentes.

A dinâmica para a reforma do Direito, nomeadamente das *Ordenações Filipinas*, ganhou relevância com a publicação da Lei da Boa Razão (1769) e a fixação da jurisprudência através dos Assentos da Casa da Suplicação.

Se estas foram as marcas fortes do Estado de Polícia foram, também, as do Estado Liberal, algumas até bem menos ambiciosas, como, por exemplo, as políticas de beneficência, outras mais ousadas como o alargamento e consolidação da rede das escolas primárias, outras persistentes como a política sobre as mercês, e outras até mais obsessivas, como a recolha de impostos que levou o Estado Liberal a mobilizar um enorme exército de funcionários numa rede excessiva de repartições de finanças e alfândegas.

Estas duas «revoluções», que marcaram o período entre 1755 e 1807, entre o terramoto e as invasões francesas, uma natural, imprevista, com um poder de destruição que forçou à reconstrução política e social assertiva e inovadora, outra movida pela vontade de algumas elites reformistas, programada e projetada, mudaram a configuração da sociedade e o modo do exercício do poder. Mudaram o modelo de representação corporativo para um modo de representação individualista, proporcionaram o salto de uma economia fundada no modelo da casa e da gestão familiar para uma economia racional apoiada pelo trabalho, o conhecimento científico e técnico, pela regularidade e homogeneidade das medidas e de acordo com os modernos manuais do mercantilismo e fisiocratismo.

A imagem de um reino de vassalos e de um monarca pai, de um rebanho guardado por um pastor, foi substituída pela imagem do cidadão e da população, do poder político empenhado no bem-estar, na vida saudável, no trabalho para todos, ou seja, um Estado que pugnassem pela esperança de vida e uma vida melhor, explorasse as riquezas naturais (minas, florestas e agricultura), desenvolvesse a indústria, alargasse as competências profissionais para a inovação, fomentasse a sociabilidade cultural, social e científica na participação, partilha e fomento de associações, agremiações, clubes e instituições recreativas. No final do século XVIII, a sociedade portuguesa era completamente diferente da que tinha fechado o reinado de D. João V (1750).

Mas esta dinâmica que estava a desenhar um processo de mudança estrutural e estruturante, foi interrompida, de forma imprevista e repentina, no início do século XIX quando os exércitos de Napoleão Bonaparte, comandados por Junot, invadiram o país (1807), provocando turbulências em cadeia.

O primeiro efeito da saída do Reino do regente D. João VI e da Corte foi a súbita mudança da imagem do Brasil que, de uma colónia fonte de riqueza, passava a sede do poder régio e induzia a centralidade de um império atlântico, bem expressivo no dizer do embaixador em Londres, Domingos de Sousa Coutinho, “poder-se-ia dizer que Portugal se tornou uma possessão ultramarina em relação ao reino do Brasil”.

O assombro megalómano do seu irmão, D. Rodrigo de Sousa Coutinho, que como Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, manipulou, desde o Rio de Janeiro, o projeto de união ibérica com o comprometimento do ministro plenipotenciário D. Pedro de Sousa e Holstein exprime a desorientação política por encontrar uma solução para a crise. Em Sevilha e Cádiz (entre 1809 e 1812), o futuro duque de Palmela trabalhou diplomaticamente para unir as coroas de Portugal e Espanha e, naturalmente, as colónias, para a península ibérica enfrentar o poderio da França e da Inglaterra. A sua missão, na Junta Central do governo espanhol confinado na península de Sevilha, consistiu em fazer valer os direitos de sucessão de D. Carlota Joaquina ao trono de Espanha depois das abdições de D. Carlos IV e D. Fernando VII em Bayona (1808).

É curioso que, meia dúzia de anos antes, na guerra das Laranjas, também o duque de Lafões exprimia esta ambição quando comentava com Francisco Solano: “Para que nos havemos de bater? Portugal e Espanha são duas bestas de carga. A Inglaterra nos excita a nós e a França vos aguilha a vós. Agitemos e toquemos pois as nossas sinetas; mas pelo amor de Deus, não nos façamos mal algum. Muitos se ririam em tal caso à nossa custa” (1801). O certo, porém, com as invasões estava lançado o debate político sobre as consequências da amputação régia e de insuficiência do frágil governo da junta de governadores, sem autonomia política, titubeante na luta patriótica e limitada na capacidade de decisão por estar obrigada à consulta do monarca na Corte do Rio de Janeiro, ademais confrontada com uma administração bicéfala montada no Brasil. Ora este debate arrastava consigo a hipótese do regresso de D. João VI ou uma outra solução que passasse por restaurar a proeminência política do reino. Mas o efeito provocado pelas invasões era surpreendente e, sobretudo, perigoso para a própria sobrevivência da monarquia.

Durante o maldito ano de 1808, depois da extinção da Casa da Bragança e da Regência, emergiram dois movimentos políticos distintos, ambos de enormes consequências, que substituíram a frouxidão da reação da regência, agravada com a deserção de alguns dos seus membros e a colaboração de outros com o governo de Junot, pelo combate heroico em defesa da independência.

O primeiro movimento foi institucionalizado e legitimou-se na fórmula da composição das Cortes. Para apoiar e sustentar a luta contra os franceses foram constituídas juntas patrióticas em cada concelho e cabeça de comarca. Estas juntas, formadas à maneiras das Cortes com representantes do clero, da nobreza e do povo, embora eleitos e reconhecidos em assembleias populares, portanto, com um grau de representatividade mais alargado, tomaram conta dos governos locais e organizaram a resposta militar contra os invasores.

O segundo movimento, mais radical, consistiu no maior levantamento popular de toda a nossa história, uma revolta do povo em armas, descontente com as orientações da regência de governadores e os compromissos das juntas, que libertou, em pouco tempo, perto de nove décimos do território, facilitando o desembarque das tropas inglesas. Esta «heróica e gloriosa» revolta popular chegou a colocar em causa o próprio regime monárquico, mas o sistema institucionalizado resistiu e os grandes, através das juntas, assumiram a autoridade em nome de D. João VI com o apoio da Igreja. Mas os motins populares, carregados de uma simbologia sebastica e religiosidade mítica, marcariam a guerra de guerrilha que derrotaria os exércitos mais poderosos da altura.

Este assalto ao poder, de forma institucionalizada ou popular, fora dos pergaminhos tradicionais, arredou dos governos camarários as vereações oligárquicas e permitiu a formação de governos escolhidos em assembleias populares, com mais ou menos representatividade, que radicalizaram a luta política, semearam raízes de autonomia e independência, alimentaram o mal-estar social e pressionaram a procura por uma solução política. Por isso, o mais importante destes movimentos foi a memória de uma experiência que deixou o lastro de uma evidência que nunca tinha sido vivida coletivamente e provou às elites que as populações podiam e eram capazes de resistir e governarem-se sem a presença do monarca ou a sua proteção, sem os poderes constituídos, ou seja, uma hipótese muito perigosa para o regime que ficava, doravante, obrigado a encontrar um projeto para responder à crise política e à instabilidade social.

Esta experiência foi marcante para a meia dúzia de anos que se seguiram e antecederam os preparativos do levantamento militar de Santo Ovídio (24 de agosto de 1820), incluindo os efeitos da vigilância, controlo e repressão das tropas inglesas e portuguesas. Mas houve outros efeitos que tiveram a ver com o contágio das ideias da revolução francesa, sobretudo, através de convívios, partilhas de missões e confrontos entre soldados franceses, populares e elites civis e militares que contribuíram para a inculcação dos

ideais liberais do projeto administrativo e constitucional napoleónico. Esta contaminação alastrou a insatisfação e alimentou as hipóteses de um regime diferente, assente ademais numa manifestação anticlerical e profundamente secular que ameaçava os poderes da Igreja, abalava convicções tradicionalistas e pressionava a procura por uma saída política fora dos cânones vigentes.

No tempo de chegada a 24 de agosto de 1820 tinha ficado demonstrado historicamente, vivido coletivamente pelas camadas populares e interiorizado pelas elites, uma série de experiências que, desde os meados do século XVIII, tinham mudado o quadro tradicional do Antigo Regime: a) que a sociedade era reformável, podia ser alterada, não resultava de uma inevitabilidade divina nem de uma imutabilidade irremediável; b) que as fronteiras das reformas passavam pelo que a «boa razão possibilitasse» e os homens fossem capazes; c) que as reformas deviam seguir o direito natural e não a dogmática jurídica do *ius commune*; d) que o exercício do poder devia ter por objetivo o bem-estar da população, o interesse público, e não os privilégios e estatutos corporativos; e) que o governo podia dispensar a presença do rei e a sua tutela; f) que a representatividade política devia ser o mais alargada possível e decorrer de processos eleitorais.

O caldo cultural, político e social estava, portanto, suficientemente fermentado, manifestar-se-ia nas opções populares mais radicais, nas variantes moderadas e revisionistas do liberalismo e nas reações contrarrevolucionárias. Todas estas tendências se confrontaram no curto período vintista, na pós-morte de D. João VI e na outorga da Carta Constitucional, no governo miguelistas, no governo do exílio na Terceira, na guerra civil, na experiência radical setembrista e no golpe de Costa Cabral.

Uma opção liberal marcadamente popular, fundada numa representatividade política alargada para eleitores e eleitos, para os detentores do exercício do poder, uma legitimidade eletiva, tanto para a escolha dos deputados, como dos juizes eletivos e secretários de estado. O emblema desta opção foi, sobretudo, a Constituição de 1822, mas, também, a Constituição de 1838 que valeram, essencialmente, como panfletos políticos.

Uma opção moderada e institucional, defendendo o resultado de arranjos eletivos com filtros aristocráticos e escolhas elitistas, mais apegada à onda reformista iluminista que tinha tomado conta do final do Antigo Regime. Foi a que resultou e ficou expressa na Carta Constitucional que vigoraria pelo longo período entre 1842 e 1910.

Uma terceira opção, conservadora, defensora do trono e do altar, que pretendendo manter mais do que mudar, aceitava introduzir arranjos constitucionais mitigados sobre a participação no sistema político. De certa maneira revista na Carta Constitucional, em especial no poder moderador do rei e na Câmara dos Pares.

E, finalmente, uma quarta opção, contrarrevolucionária, que defendia o regresso ao Antigo Regime, admitia apenas a consulta às Cortes tradicionais, a permanência do regime de autoridade divina delegada no monarca, a prevalência da graça e da mercê, a sociedade de privilégios e as desigualdades naturais da representatividade política.

Este foi, por conseguinte, o resultado do processo rizomático que cresceu, desde o Estado *de Polícia*, por feixes convergentes e divergentes e acelerou com as invasões francesas e teve o seu ato proclamatório na revolução de 1820. Uma proclamação efêmera, interrompida com a Vila-Francada (1823) que obrigou à dissolução das Cortes Ordinárias, aboliu a Constituição de 1822 e silenciou a revolução depois do regresso de D. Miguel e da restauração do regime corporativo legitimado em Cortes (1828-1834), apesar da curtíssima vigência da Carta Constitucional entre 1826 e 1828. O confronto da guerra civil (1832-1834) que terminou com a Convenção de Évora Monte (maio de 1834), a que se seguiria a regência de D. Pedro, acabaria por desembocar na revolução de setembro (1836) e numa nova Constituição proclamatória (1838) até que o golpe de Costa Cabral restaurou a Carta Constitucional (27 de janeiro de 1842) até à proclamação da República (1910).

É preciso, portanto, enfatizar que, do ponto de vista constitucional, uma das bandeiras do liberalismo, as constituições de 1822 e 1838, que surgiram de assembleias eletivas, tiveram uma vigência efêmera e que a Carta

Constitucional, que não foi aprovada por deputados, mas outorgado pelo monarca, regulou, de facto, constitucionalmente o liberalismo monárquico até 1910.

Podemos dizer, em conclusão, que na sequência de um processo cumulativo de mudanças estruturais, a revolução de 1820 foi mais um momento na implantação do liberalismo e não o momento, mais um ponto de chegada do que um ponto de partida. Acompanhando, aliás, o que acabei de expor, o conjunto diversificado dos artigos que compõem os números 14 e 15 dos *Cadernos do Arquivo Municipal* evidenciam a proximidade a esta interpretação do liberalismo constitucional monárquico. Fazemos votos que o nosso trabalho, fruto de muitas colaborações, desde a equipa de técnicos superiores do Arquivo Municipal até aos autores e revisores científicos dos textos, contribua, de forma inovadora, para o enriquecimento da historiografia Oitocentista.

Da Eleyção, q̃ todos os an-
nos se hade fazer dos Lui-
zes do Off.^o de Pedr.^o & Carpin-
tr.^o, & mais cargos pertêcentes
à dita Eleyção

CAP. I.^o

1.



O Compromisso antigo, era determinado, q̃ no dia de Corpo de Deos, á tarde de cada hum anno, se faria a Eleyção destes Officios; & achandose depoy, q̃ era em grande prejuizo, & perturbação o ser feyta no dito dia, se ajustou de a fazer na primeyra Outava do Natal, pela manhaã de cada hum anno, como se tem observado pelo discurso de muytos, & neste mesmo dia se fará daqui em diante. E para a dita Eleyção se juntarão todos os Officiaes de hum, & outro Officio, q̃

III PARTE

Do Antigo Regime ao Liberalismo

Estado de *Polícia*, revolução e Estado liberal (1760- 1865): em homenagem a António Manuel Hespanha

Introdução

Observando outros níveis de interpretação que procuram esquivar-se à proclamação ideológica do novo poder liberal, é possível analisar a revolução no âmbito de outros mecanismos de poder que nos podem surpreender quanto à natureza radical da mesma ou à sua intrincada ligação com o final do Antigo Regime¹. Terá sido o Estado Liberal uma construção singular em rutura com o modelo político, doutrinário e governamental preconizado desde a segunda metade do século XVIII?² Ou, por outros modos, terá prosseguido, no essencial, o programa político do Estado de *Polícia*?³ Poderemos falar de uma evolução genealógica?

Vejamos algumas linhas de orientação próximas de uma perspetiva menos radicular e mais rizomática⁴.

1 Outras análises, por exemplo, em Hespanha, 1989: pp. 15-5. Sobre a ‘continuidade’ do Antigo Regime nas sociedades contemporâneas, ver Mayer, 1984.

2 Para um contexto geral do século XIX continua fundamental a obra de Bonifácio, 2002; como, também, de Fernandes, 2003.

3 Recentemente, Tomás Vallera defendeu, em linha com os trabalhos de Jorge Ramos do Ó, a genealogia da escola moderna (séculos XIX/XX) no Estado de *Polícia*, com destaque para a continuidade do projeto da Casa Pia de Lisboa. Ver Vallera, 2019; Ó, 2005: pp. 17-33.

4 Seguindo de perto as propostas de Gilles Deleuze e Félix Guattari, *Mille Plateaux*, Paris, Minuit, 1980, onde contrapõem à análise binária e dicotómica (radicular), a análise plural e heterogénea (rizomática) em que o conceito de Estado está ligado numa multiplicidade de ruturas, conexões e acentramentos.

De uma forma geral, a consciência possível dos novos líderes liberais e a narrativa em torno da entronização do novo poder não tem ingredientes verdadeiramente novos em relação ao ambiente político e culto-mental do final do Antigo Regime, a começar, desde logo, pela conceção da sociedade e a finalidade do poder, aspetos emblemáticos do Estado de *Polícia* que corresponderam a três ideias inovadoras e estruturantes⁵.

A começar pelo conceito de um Reino formado por vassalos, ligados à pastoral cristã e régia, deu lugar ao conceito de um Reino formado de «população» como conjunto de cidadãos que esperam uma intervenção ativa dos poderes para aumentar o seu bem-estar e, conseqüentemente, a grandeza do Reino. Foi neste imaginário que a ideia de felicidade substituiu a ideia de destino e predestinação da vida social para cumprimento dos desígnios insondáveis do criador. Esta mudança não eliminou, evidentemente, elementos do modelo de integração tradicional como a continuação da afirmação do príncipe como pai obrigado a zelar pelos seus vassalos e a dinâmica social vista como obrigação e dever da vontade divina. Todavia, a concomitância destes dois modelos corroeu a estabilidade do modelo do imaginário corporativo e aproximou o modelo do Estado de *Polícia* ao que viria a ser o modelo do Estado Liberal. Como veremos, mais adiante, o mesmo se passou com a ordem constitucional que, longe de se afirmar como radicalmente nova e original, está fundada em preceitos do Antigo Regime.

A segunda ideia é relativa à governação (*governance*), áreas de ação, objetivos e recursos humanos, financeiros e de comunicação político-administrativa. As mudanças verificadas depois do terramoto (1755) não foram um desfecho de luta de ideias, mas decorreram das respostas concretas a uma situação de catástrofe que, ao contrário das soluções passivas do modelo jurisdicional, pedia respostas rápidas, operacionais, que só uma administração ativa, de certo modo discricionária, seria capaz de oferecer⁶.

⁵ Não obstante o que for dito, mais à frente, sobre o Estado de *Polícia*, refere-se, aqui, o trabalho de Maria Luísa Gama como um primeiro repositório sobre o tema, ver Gama, 2016: pp 180-211.

⁶ Ver nota *infra* n.º 30.

Esta intervenção inusitada da política na governação precisou de uma justificação doutrinária, bem como da adesão de novos protagonistas identificados com a governamentalização. Deste modo, os objetivos do Estado de *Polícia* ajustaram-se às soluções e à reação inevitável perante o caos causado pelo cataclismo, mas pedia novos recursos e competências. E pedia uma elite reformista que acabou, paradoxalmente, por despontar no grupo tradicional mais influente politicamente, isto é, a magistratura que, doravante, se metamorfoseou em gestores e administradores que cultivaram saberes ligados à gestão social e à massificação disciplinar.

A terceira ideia está ligada, precisamente, às tecnologias disciplinares como mecanismos condicionantes dos comportamentos, padrões de orientação política, o bem-estar e a felicidade, a riqueza da Nação, a boa saúde dos corpos e das almas, a assistência aos mais desfavorecidos, a segurança pública, a elevação moral dos hábitos e dos costumes, a sacralização do trabalho e a condenação do ócio e, conseqüentemente, da caridade que alimenta a pobreza e a indigência.

Se pretendemos, como se verá, evidenciar, em torno destas questões, as continuidades genealógicas entre o Antigo Regime e a revolução, é certo que outras, não menos importantes, abrangem legados significativos como a racionalidade do território e o modelo espacial, as estruturas constitucionais como leis fundamentais, a Igreja como instituição social, a exibição do poder canónico e do modelo organizativo paroquial, o estatuto jurídico dos corpos sociais e a teoria da suas representações, a organização do governo e da administração em economia, religião, justiça, guerra e ultramar, a estruturação judicial, o governo municipalista, a codificação e a alteração das fontes de Direito. Olhando para o Direito como regulador social, a Lei da “Boa Razão” (1769)⁷ passou a valorizar a oportunidade política e a centralidade no direito pátrio e, um pouco mais tarde, Pascoal José de Melo Freire, encarregue por D. Maria de reformar as Ordenações (Projeto do Novo Código), veio com

⁷ Ver nota *infra* n.º 12.

as suas *Instituições* a ser fonte de inspiração para os juristas do liberalismo⁸. Como teremos ocasião de enfatizar, o sistema educativo relacionado com o ensino primário, secundário e misto⁹ e o reforço dos recursos humanos e organizativos para arrecadação dos impostos constituíram outras áreas de confluência.

É certo que algumas inovações identificam-se, contudo, melhor com Estado Liberal do que com o final do Antigo Regime, como sejam o funcionamento da Câmara dos Deputados, da Câmara dos Pares, o sistema eleitoral censitário, a separação dos poderes executivo, legislativo, judicial e moderador, a proeminência dos militares, o crescimento progressivo do aparelho de Estado, a importância dos meios de comunicação (estradas, caminhos de ferro, correios e telégrafos) e a montagem das redes de arrecadação de impostos e monitorização dos deveres fiscais dos cidadãos (alfândegas e repartições da fazenda)¹⁰.

O período coberto por esta análise vai desde a criação do Intendente Geral da Polícia, da Corte e do Reino (1760) até ao final da primeira fase da Regeneração (1865), com dados recolhidos para o ano seguinte (orçamento e relação de empregados do Estado, 1766).

A «cornucópia» do Estado de *Polícia*

Começemos por justificar o «emblema» deste título.

Na medida em que a Fortuna, a Abundância, a Fertilidade e a Riqueza passaram a ser pertença dos cuidados do Estado de *Polícia*¹¹ ao longo do século XVIII, em toda a Europa Continental, talvez um bom símbolo representativo desta mudança política seja a cornucópia da mitologia greco-

⁸ Sobre a cultura jurídica da época ver Hespanha, 2012a.

⁹ António Manuel Hespanha revisita estes temas na mais recente obra, antes do seu falecimento, *Uma Monarquia Constitucional, A Constituição Monárquica Oitocentista* (2019).

¹⁰ Para ilustração desta estratégia ver, por exemplo, o detalhe das *Instruções Regulamentares para a administração, arrecadação, e contabilidade dos rendimentos publicos nos Districtos Administrativos do Reino e Ilhas adjacentes, feitas em conformidade do Decreto de 12 de Dezembro de 1842* (e respetivos modelos em anexo).

¹¹ Ver Subtil, 2013: pp. 275-332; 2020a; 2000b; Hespanha & Subtil, 2014.

romana, cuja expressão artística é um vaso (símbolo do útero) em forma de chifre (símbolo fálico) donde brotam, em fartura, flores, frutas e moedas, símbolos da agricultura e do comércio, ou seja, estamos a falar das condições da felicidade (*gluckseligkeit*) das populações dependentes do poderio do Estado, tal como o entendiam os doutrinadores do cameralismo, em especial, Johann Heinrich Justi (1717-1771) na sua *Economia de Estado* (1755)¹².

De facto, a felicidade entendida como a vida vivida o melhor possível atravessa, a partir de meados do século XVIII, o discurso das ciências de polícia (*polizeiwissenschaft*) que tinham criado as condições da sua possibilidade, acabando por se constituir num projeto singular.

Em Portugal são muitas as manifestações por este programa político, racional, iluminado, simultaneamente destinado aos “cidadãos” e ao engrandecimento do Reino visto como “nação”, como uma população indiferenciada, já não como um conjunto de corpos sociais autónomas, independente e diferenciados.

No discurso preliminar que abre a edição das “memórias” da Academia Real das Ciências (1797), um dos seus fundadores, José Corrêa da Serra, diz que “O desejo da pública prosperidade” deve ser o trabalho de cada português e o primeiro passo de uma nação dever ser “conhecer perfeitamente as terras que habita, o que em si encerrão, o que de si produzem, o de que são capazes (...) conhecer o que temos; ensinar-nos a aproveitallo; escolher na immensa variedade das produções da natureza, espalhadas por outras terras, novas plantas, animaes, e culturas análogas aos climas, e terrenos que os Portuguezes habitão” e fazer o “exame do estado actual das artes entre nós, o melhoramento dos methodos, e máquinas que nellas se usão, a diminuição dos gastos, e a dos preços que dahi resulta, os planos sólidos, e calculados de canaes de navegação, e réga, de enxugar paues, melhorar portos, os methodos de aperfeiçoar a nossa navegação” e, por fim, conhecer “as causas, por que crescemos, ou diminuimos em número, em forças, em luzes, em riquezas”¹³.

12 Sobre este importante autor do cameralismo, para alguns o iniciador da Economia Política, ver Adam, 2006.

13 *Memórias Económicas da Academia Real das Sciencias, para o Adiantamento da Agricultura, das*

Uns anos antes, o Intendente Geral da Polícia, da Corte e do Reino (cargo criado em 25 de junho de 1760), por sinal, também, Superintendente dos Contrabandos, Diogo Inácio de Pina Manique, dizia num aviso aos provedores das comarcas do norte (1783) que “Sendo o aumento da população um dos objetivos mais interessantes, e próprios de uma bem regulada Polícia por consistirem as forças e riquezas de um estado na multidão dos habitantes”. Na Europa, no início do século XVIII, Nicolas Delamare no Prefácio ao seu *Traité de la Police* (1707), doutrinava a «polícia» do seguinte modo:

“Le bonheur de l’homme, comme chacun le sait, dépend de trois sortes de biens, les biens de l’âme, les biens du corps, et ceux qu’on appelle de la fortune. La privation des premiers jette les ténèbres dans son esprit, corrompt son Cœur, e lui fait oublier les principaux devoirs: celle des seconds l’abandonne à la langueur et aux souffrances; et si les derniers lui manquent, il est rare, sans une grâce d’en haut ou des secours tout particuliers, qu’il puisse jouir d’un véritable repos”¹⁴.

Esta polícia com vocação para intervir para o bem público, muito para além das atribuições tradicionais de garantir a segurança, a ordem e o sossego, foi marcada pela influência do cameralismo e da ciência de polícia. Em Portugal, percebe-se tudo isto no impulso reformista pombalino e mariano-joanino, no final do século, ficou evidenciado no fulgor doutrinário, científico e pragmático das memórias da *Academia Real das Ciências de Lisboa*.

As concepções cameralísticas são, também, como modalidades de pensamento económico – mercantilismo primeiro e fisiocratismo depois – cruzadas e combinadas com doutrinas políticas próximas à conformidade da razão de Estado que engendraram a «governamentalização» das populações e a manipulação do espaço político desde os finais do século XVII e inícios do século XVIII.

Artes e da Industria em Portugal, e suas conquistas, Tomo I, 1789, Tomo II, 1790 e Tomo V, 1815.
14 Delamare, (1703-1719).

Na base do desenvolvimento destas doutrinas estiveram, sobretudo, os problemas relacionados com o enorme aumento da população que obrigaram os estados modernos a encontrar outras “artes” administrativas, outros conhecimentos e a dispor de outros recursos para as governar. Por isso, a demografia e a “estadística” se tornaram ciências do estado e governamentalizaram realidades contingentes como a saúde preventiva e curativa, os índices de natalidade, a pujança da fecundidade, a ecologia, higiene e a instrução pública. Mas este projeto implicava despesas avultadas e as ciências camerais responderam a estas necessidades com um conjunto de saberes e práticas destinadas a fortalecer as finanças do príncipe através da boa e eficiente arrecadação de impostos, a promover a atividade económica e o consumo, a regular o comércio e o controlo das alfândegas, tanto para estimular as exportações como para limitar as importações.

Ocupavam-se, por isso, da administração do património do príncipe, bens e recursos da Coroa, sejam bosques, coutos, minas, salinas, impostos, prados, lezírias e tudo que pudesse fazer crescer a riqueza, a produção, consumo e o comércio como a produção de bens e serviços, a boa saúde, a quantidade e qualidade dos alimentos, a vigilância dos costumes, a preservação da moral, o incremento da agricultura e das manufaturas, o combate à delinquência e à mendicidade¹⁵.

Com as Luzes, esta política passou a ser a política do monarca esclarecido que devia trabalhar para o progresso e bem-estar do povo com a ajuda de sábios funcionários e conselheiros e de uma administração destinada a governar o bem comum. As disciplinas cameralísticas adaptaram-se a esta mudança de forma que a ciência de polícia acabou por agregar o conceito de eudemonismo, ou seja, de que o seu objetivo era a procura da felicidade dos

15 O estilo de governo cameral é, no essencial, o mesmo do modelo jurisdicional, isto é, organizado em torno de câmaras colegiais, seguindo um modelo de decisão tomado por consenso, sessões ordinárias de trabalho, apoio de uma secretaria com oficiais, arquivo e despacho. O conjunto de matérias que constituíam as ciências camerais e formaram um programa académico iniciou-se em 1727 com a criação da cátedra de *Profesión en Economía, Policía e Cameralística* nas universidades de Halle e Frankfurt e a fase de consolidação após a publicação da *Economia de Estado* de Johann Heinrich von Justi (1755). Sobre as repercussões em Portugal, ver Cardoso, 1989.

«súbditos-cidadãos» para se alcançar o bem-estar geral e não o do príncipe, isto é, à imagem negativa da polícia encarregue da ordem, da segurança e da repressão, surge, agora, uma faceta positiva que a tornou autónoma e com outras funções políticas.

A transformação desta polícia de segurança numa polícia para a felicidade coletiva e ligada à prosperidade económica do Estado, criou, evidentemente, problemas políticos. Percebe-se, portanto, que não estamos a falar só de uma instituição, com a sua organização e recursos, mas de um conjunto de mecanismos engendrados pela sua missão que asseguravam a ordem, o crescimento das riquezas e as condições da felicidade geral dos povos, o melhoramento das cidades, o crescimento da população e a segurança, em sentido lato, desde a vigilância contra incêndios, o combate à criminalidade, a resolução de tumultos, a defesa da propriedade pública e privada, a preservação dos costumes, a garantia da salubridade, a regulação da indústria e do comércio, isto é, uma infindável bateria de funções com o objetivo de colmatar as insuficiências sociais e económicas que impediam o bem-estar.

Esta invocação da felicidade coletiva conduziu, necessariamente, à concetualização da «população» como elemento-chave dos tratados de polícia, bem como à sua modelação ideal, isto é, o seu aumento sustentado, a obrigação para assegurar as melhores condições de subsistência e de saúde, a qualidade da circulação dos homens e dos produtos (estradas e canais), a higiene e a qualidade do ambiente. Com esta nova realidade social e política imergia o passado da misericórdia, da caridade e da pastoral cristã doravante capturado e incinerado pelo Estado de *Polícia*. A mendicidade, a pobreza e a doença ficavam inscritos no problema geral da saúde, do bem-estar e da felicidade das populações na medida em que com a emergência do novo conceito de «população» ficou corroído o fundamento da família que tinha sido o suporte do modelo de governo corporativo e tradicional.

Percebe-se porque esta objetivação política provocou a maximização da importância da saúde pública, o desvio político para a incursão nos corpos vivos, e já não só nos corpos físicos, porque a conservação da vida e o

seu alargamento passaram a ser fundamentais para o poder de Estado. Será esta incursão nos corpos vivos que desencadeará a necessidade absoluta do controle da vida, descentrando a atenção dos corpos individualizados para o corpo geral da população e criando um novo regime político a que Foucault chamaria de biopoder. Os regimes disciplinares e biopolíticos articularam-se para a construção do Estado de *Polícia* que se legitimará, portanto, fora da soberania que assentava na centralidade divina do monarca como justificação para os atos de poder e dominação¹⁶. A extensão dos programas biopolíticos e o excesso de defesa da vida levarão à implantação de medidas extremas como a segregação dos bairros urbanos, a diferenciação dos tratamentos hospitalares, os campos de concentração de contagiados, as quarentenas e os expurgos em massa que terão levado Giorgio Agamben a radicalizar o pensamento de Michel Foucault, desenvolvendo a teoria tanatopolítica, isto é, a maximização do homem como espécie, como ser vivo (Estado de exceção)¹⁷.

Compreende-se que esta polícia tenha surgido nas grandes cidades, centrais no processo de produção e comércio, de grande concentração de populações “perigosas”, na sua maioria pobres, justificando que os programas biopolíticos tenham utilizado dispositivos disciplinares sobre a mobilidade e o ambiente, como os passaportes, relatórios de georreferenciação, cercas sanitárias e de segurança pública, cordões de sinalização da purificação do ar, monitorização da mobilidade das doenças e dos movimentos «anormais», afinal de contas, também um programa de combate à criminalidade para garantir a segurança e a ordem.

Começava, desde então, a ganhar forma a racionalidade das políticas, ou seja, a ideia da padronização da sociedade segundo um modelo de ajustamento social que englobava não só a riqueza, mas os comportamentos e as atitudes. Este modelo também foi explicado por Foucault que o etiquetou

16 A teoria da soberania é uma forma de poder que se exerce sobre a terra e os seus produtos e não sobre o trabalho dos corpos e dos seus atos. Fundamenta-se no soberano, enquanto o poder disciplinar supõe um sistema de coerção mais do que a existência de um monarca. O controle do biopoder foi uma consequência do sistema disciplinar (ver notas *infra* n.ºs 18 e 19).

17 Para o desenvolvimento destas questões, com redobrado interesse na atual pandemia do Covid 19, ver Foucault, 2010; Agamben, 2014. Síntese recente em Luz, 2017: pp. 213-231.

de disciplinar, isto é, todo um mecanismo que incidia sobre os corpos como entidades físicas para os modelar e equipar com procedimentos, hábitos e *habitus*¹⁸. Ao passaram para a alçada da administração do Estado de *Polícia* ou serem por ele capturadas, a família e a comunidade tradicional foram substituídas por novas instituições - escolas, oficinas, exércitos, hospitais - para normalizar os indivíduos, acomodar as suas excentricidades e corrigir as suas anomalias, auxiliadas pela medicina, pedagogia e novas ciências sociais.

Os conselhos ao príncipe, que foram o modelo de governo jurisdicional são, agora, substituídos por tratados e resultados científicos que ensinam a governar e, ainda, por orientações pragmáticas que brotavam das práticas políticas e dos conhecimentos sobre a “nova” economia política. Manuais que regulavam os regimes alimentares, os cuidados de saúde, os hábitos sexuais e de higiene, o controlo das emoções, a ocupação dos tempos livres, as rotinas nas fábricas, hospitais e escolas e até a ritualização da morte.

O ganho da previsibilidade imposta pela padronização era, em si mesmo, um ganho de segurança e ordem que proporcionava as melhores condições para o sucesso do trabalho como motor da produção e mobilização da riqueza. Nascia um novo campo socioeconómico ancorado no comércio, na agricultura e indústria, nos cuidados das matas e florestas, na exploração das minas¹⁹ e no desenvolvimento científico. As minorias sociais (doentes, mendigos, desempregados) potenciavam e ilustravam a periferização à dignidade deste novo trabalho regenerador.

Mas este “bem da sociedade” e a procura da felicidade tiveram como consequência a limitação dos direitos particulares a favor do interesse geral, ativaram a discricionariedade e libertaram o exercício do poder dos limites legais, da tradição e dos direitos adquiridos. Esta libertação dos constrangimentos da justiça tornou esta *polícia* numa instituição criativa, excessiva

18 Foucault, 1977.

19 Para D. Rodrigo de Sousa Coutinho na *Memória sobre a verdadeira influência das minas de metais preciosos na indústria das nações, especialmente na portuguesa*, publicada pela Academia Real das Ciências, é a principal causa da decadência porque gera fortunas sem trabalho, causa despovoamento e aumenta o preço da mão de obra.

e radical nas suas formulações e práticas. Um estatuto que provocou um clima de grande tensão jurisdicional e esteve na base da intensa conflitualidade que travou com os mais diversos magistrados, conselhos e tribunais. A ciência de polícia tinha, por isso, uma pregnância utópica, uma originalidade que fazia dos projetos políticos potenciações mágicas ao monopolizar a noção de progresso e de desenvolvimento. Um imaginário que derrubou, portanto, as fronteiras da violência na medida em que deixou de haver limites para os governos melhorarem a vida das populações e aumentar o grau de felicidade. Esta abertura à utopia estimulou a intervenção desmedida da política e sujeitou os indivíduos à dependência da ambição do maior prazer e bem-estar possíveis.

Cresceram, com este programa político, novos saberes.

Desde logo, a estatística, ciência fundamental do Estado de *Polícia* que permitia o conhecimento da realidade social, possibilitava previsões e permitia ensaiar planeamentos e intervenções regionais, locais ou gerais. Um contemporâneo, o visconde da Lapa, Manuel de Almeida e Vasconcelos de Soveral²⁰, dizia, na sua memória sobre um plano de estatística, como sendo o “conhecimento perfeito do Estado he o que essencialmente concorrer” para a estatística que se encarrega de infinitas coisas porém, “ocupa-se, entre milhares de cousas notáveis, em colher as que tem influencia sobre o bem estar do Estado, visivil, ou occultamente”. Para guiar as forças de uma sociedade e conhecer as suas grandezas seria preciso, no seu entender, atender “1.º à posição, e situação do Paiz; 2.º à forma, e character do seu Governo; 3.º ao character nacional de seus habitantes” e, ainda, “ao seu terreno, clima, e às disposições, que elle oferece para a communicação exterior, e interior: para o que o trabalho dos habitantes, ajudando a natureza, concorre infinitamente”, ou seja, conhecer o estado da fazenda, as fontes das rendas, tributos diretos e indiretos e os meios para a sua arrecadação. Esta aritmética política dos homens, das coisas e da natureza, permitiu não só conhecer a realidade como simular a mesma, tornando reversível o real e a subjetivação da materialidade²¹.

20 Manoel de Almeida Manuel de Almeida e Vasconcelos de Soveral, 1.º conde da Lapa, exerceu o cargo de Governador e de Capitão-General do Reino de Angola entre 1790 e 1797.

21 Almeida & Soveral, 1815: pp. 155-172.

Depois, a medicina que se desenvolvia no conhecimento cirúrgico, botânico e nas práticas hospitalares. Uma ciência que passou a intervir, cada vez mais, na existência do indivíduo na população, muito para além dos aspetos relacionados com a doença e os doentes, ou seja, a medicina tornou-se, também, uma ciência do Estado de *Polícia*, uma medicina ao serviço das intenções do poder porque se transformou numa autoridade sobre a vida, quer para conseguir interromper a doença e evitar a morte, como para prolongar a vida com orientações sobre a alimentação, a qualidade do ambiente, a limpeza dos hábitos sexuais, a sanidade dos costumes, a higiene privada e pública. Esta ampliação enorme da esfera estrita da medicina acabou, também, por transformar os hospitais, de centros de recolhimento assistencial, em estabelecimentos terapêuticos e de tratamento estatístico das tipologias de enfermidade com registos sistemáticos dos ritmos de vida, morte e doença. O poder do Estado de *Polícia* passou a usar a autoridade médica para decidir sobre a cidade e os seus habitantes, os recursos e condições de vida, inclusive sobre as taxas de natalidade e mortalidade.

Neste governo de saberes valerá a pena chamar a atenção para outras áreas científicas. O caso, por exemplo, de José Joaquim Soares de Barros, com um trabalho diacrónico sobre a história da demografia em Portugal²² e com atenção para o problema da emigração e do abandono dos campos. Ou, no plano agrícola, António Henriques da Silveira²³ com a marca doutrinária de que todos os terrenos devem ser aproveitados, o que exige mão de obra qualificada e saudável, apontando males como o abandono dos baldios dos concelhos, a multidão de mendigos e pedintes, as “grangearias dos Nobres”, o luxo e a multiplicidade de dias santos em que não se trabalha. Para Domingos Vandelli²⁴, a prioridade de um governo de “sabia política” é muito mais importante que a quantidade de livros de economia e conhecimentos técnicos agrícolas²⁵.

²² Barros, 1789: pp. 123-115.

²³ Silveira, 1789: pp. 41-122.

²⁴ Domingos Vandelli, de nacionalidade italiana, foi contratado pela Universidade de Coimbra e veio a ser um dos fundadores da Academia Real das Ciências de Lisboa onde colaborou com várias memórias.

²⁵ Vandelli, 1790: pp. 164-187.

A panóplia das memórias entradas na Academia Real das Ciências de Lisboa sobre tudo o que podia contribuir para o bem-estar das populações cobre uma infinidade de temas como sal gema, conservação da água da chuva, seleção de plantas, tratamento das farinhas, fundições, hospitais, gado, papel, nitro, fontes naturais, pesca e peixes, virtude dos nabos, conhecimento da botânica, benefícios e malefícios da meteorologia, estatística, qualidade do leite, regulação dos pesos e medidas, virtude do sistema decimal, organização das feiras e mercados, saúde das vinhas, uso do carvão, manufatura de chapéus, cuidados com paús, encanamentos, águas-ardentes, comércio, amoreiras, baldios, agricultura intensiva, uso do açúcar, organização das queimadas, levantamento dos mapas de povoação com indicadores diversos, uma enorme quantidade de tópicos que valem a leitura atenta dos vários volumes das memórias.

Num outro plano, o assistencial, o tratamento diferenciado aos pobres, com assistência aos «merecedores» e repressão sobre os «válidos» para os transformar em trabalhadores ativos, fez da esmola tradicional uma reserva para os enjeitados, inválidos e velhos, acompanhando, nesta matéria, o vanguardismo europeu, embora com concepções diferentes preconizadas por D. Rodrigo de Sousa Coutinho e Diogo Inácio de Pina Manique²⁶. O combate à ociosidade destinava-se a colmatar a “falta de gentes para se ocuparem na Agricultura, nas Artes, e nas Manufaturas” por terem vindo para Lisboa procurar a “ociosidade de mendigar”, assumindo como urgente “extinguir a ociosidade para deste modo evitar os vícios, e tornar úteis ao Estado aqueles indivíduos que lhe servem de peso”. Até na divisão do trabalho se preconizava que os homens não vendessem bolos, hortalças, frutas e peixe “por serem [trabalho] de mulher” e, assim, se poderem empregar “na Cultura dos Campos, no exercício das Artes, e Manufaturas, no serviço de Reedificação da Cidade, no das Tropas Regulares, e no da Marinha”.

26 Ver Abreu, 2013.

Quanto aos menores, o Intendente Geral da Polícia, da Corte e do Reino, através da Casa Pia, procurava proteger as crianças abandonadas com o reforço das redes de proteção em todas as sedes de concelho, e o envolvimento dos juizes de vintena nas cabeças de freguesia, promovia estudos sobre leites substitutos do leite materno das amas, apoiava a inclusão de crianças órfãos em famílias rurais para aprenderem a agricultura e instruía os ministros dos bairros e os provedores para combaterem o “ninho de prostituição” que constituíam as casas dos expostos. A sistematização, no plano das concretizações e dos resultados, das políticas sociais de combate à mendicidade, ociosidade, recuperação de menores e diminuídos socialmente aparece no Estado de *Polícia* como um novo objetivo em contraste com o domínio exercido pela Igreja com recurso à caridade²⁷.

Vejamos, para concluir, outras práticas e finalidades do Estado de *Polícia* plasmadas numa rede de novos organismos em nada semelhantes aos órgãos colegiais do Antigo Regime. A arrecadação dos impostos e a fiscalização das contas, no seguimento da regulação das atividades de comércio (Junta do Comércio, 30 de setembro de 1755 e Mesa do Bem Comum dos Mercadores, 1757), ficou entregue ao poderoso Erário Régio (22 de dezembro de 1761) que absorveu as competências do Conselho da Fazenda. Foi por sua iniciativa que se procedeu à centralização das operações de tesouraria da fazenda real e se inaugurou uma nova contabilidade (partidas dobradas) com registos através de folhas de caixa (Diários), balancetes (Livros Mestres) e movimentos de receita e despesa (Livros Auxiliares). A mesma técnica contabilística seria imposta às câmaras (Alvará de 23 de julho de 1766) e estendida às alfândegas. Como estas operações requeriam novos funcionários foi aberta a Aula do Comércio para assumir funções de formação.

No campo administrativo foi feita uma grande reforma com o envolvimento dos intendentes (Superintendentes Gerais das Alfândegas (1766), um para o Norte e outro para o Sul (1766), Superintendente do Sal do Algarve (1765), Inspetor Geral para as Fábricas do Reino (1777), Superintendentes

27 Abreu, 2014

dos Lanifícios (1769), Superintendente Geral da Décima, Superintendente dos Contrabandos²⁸. Para melhorar as comunicações, depois da «nacionalização» dos Correios, foi criado o cargo de Intendente das Estradas (Alvará de 28 de março de 1791), reconhecendo-se a ruína das estradas de que resulta não poderem “os Lavradores transportar os Frutos dos seus trabalhos, nem por falta de Exportação, e Consumo adiantar a sua Agricultura”. Em 1 de abril de 1799, José Diogo Mascarenhas Neto seria nomeado Superintendente Geral dos Correios.

Na agricultura, Luiz Ferrari de Mordau, de origem italiana, protegido do Marquês de Pombal, seria nomeado Intendente Geral da Agricultura (1765), cargo que exerceria por muitos anos, pelo menos até 1802. Nas minas e metais, Joaquim Pedro Fragoso da Mota de Sequeira, doutor por Coimbra, viajaria pela Europa, como pensionista do governo, para obter conhecimentos antes de exercer o lugar de Intendente Geral das Minas e Metais do Reino. Foi sócio da Academia Real das Ciências de Lisboa, membro das Sociedades Económicas de Leipzig e Madrid e autor de várias memórias da Academia sobre a cultura dos castanheiros, azinheiras, sobreiros, carvalhos, o uso das gadanhas para a ceifa do trigo, centeio e cevada. Aconteceu o mesmo a José Bonifácio de Andrade e Silva (1763-1838), natural de S. Paulo, convidado pelo Duque de Lafões para entrar na Academia devido às suas competências, agraciado com bolsas para viajar pela Europa, entre 1790 e 1800, a fim de obter conhecimentos na metalurgia. Seria nomeado Intendente Geral das Minas e regente de uma cadeira, na Universidade de Coimbra, sobre Metalurgia e Geognosia.

A polícia da saúde pública foi, porém, como já referido, a que mais objetivou a razão do Estado de *Polícia*, quer pela coerência entre os seus mecanismos e princípios, quer pelos saberes e técnicas que desenvolveu. De assinalar o impulso dos jardins botânicos, a farmacopeia, o instituto vacínico, as memórias sobre saúde, as experiências da Junta do Protomedicato e da Comissão da Saúde Pública, o melhoramento dos hospitais, a cirurgia e o ensino da medicina.

²⁸ Subtil, 1997: pp. 135-149.

Na área da educação, a reforma dos Estudos Maiores (Novos Estatutos da Universidade de Coimbra, Carta de Lei de 28 de agosto de 1772) foi acompanhada pela criação de uma rede escolar de Estudos Menores na dependência da Junta de Providência Literária (1770) coordenada pela Real Mesa Censória. Para o final do século seria criada a Junta da Diretoria Geral de Estudos e Escolas do Reino (Carta Régia de 17 de dezembro de 1794) e a Academia Real das Ciências de Lisboa (1779-1780).

No que respeita à estrutura do governo, a organização por secretarias de estado, embora tenham sido criadas no reinado de D. João V, foi o grande emblema da centralidade administrativa do Estado de *Polícia*, sobretudo pela sua operacionalidade e politização no sentido da governamentalização, acompanhando a exautoração das competências dos conselhos e tribunais do Antigo Regime²⁹. Um dos aspetos mais inovadores deste modelo durante o pombalismo foi, justamente, a sua integridade e coesão, podendo falar-se de um governo com um “primeiro ministro” (Pombal) chefe do gabinete ministerial, acontecendo o mesmo, depois do seu afastamento, com o desembargador José de Seabra da Silva. Trata-se de uma grande mudança em relação ao reinado de D. João V em que os secretários de estado foram figuras burocráticas e desgarradas no seu desempenho individual. Este tipo de funcionalidade e organização foi adotado pelos liberais como podemos ver, neste volume, no texto de António Pedro Manique³⁰.

A esta modalidade de governo juntou-se a reforma dos funcionários públicos fundada na alteração dos pagamentos de serviços que passaram a ser remunerados por salários e não pela fonte de rendimento dos ofícios, iniciando-se, também, o processo de recrutamento por meritocracia (lugares de justiça e fazenda) contrariando, portanto, os critérios fundados no privilégio e na tradição familiar³¹.

29 Quanto às novidades deste modelo político, ver Subtil, 2007, 2011. Sobre outras interpretações e debate, ver textos de Hespanha, 2007; Monteiro, 2007; Subtil, 2007.

30 Manique, 2011: pp. 53-69, comparam-se os dois momentos e é desconstruída a imagem de «valido», cultivada, precisamente, pelos liberais para se distinguirem do passado. Fizeram-no, aliás, em muitos e variados temas para se justificarem como artífices de uma nova realidade e legitimarem, portanto, o processo revolucionário.

31 Desenvolvimento destas questões em Subtil, 2012, pp. 65-80; 1998, pp. 141-173.

O Estado no final da primeira fase da regeneração

Muitas são as perspetivas para apreciar o Estado Liberal desde a revolução (1820) até ao final da monarquia constitucional (1910)³². As que mais nos interessam para o que estamos a tratar e para o período em análise (da revolução, 1820, até ao final da primeira fase da Regeneração, 1865) são, contudo, a abordagem constitucional, a “produção” da burocracia estadualista e o funcionamento da Câmara dos Deputados e da Câmara dos Pares, ou seja, evidências sobre o regime constitucional, o poder executivo e legislativo.

Sobre o regime constitucional, António Manuel Hespanha³³ diz-nos que “eram muitas as continuidades entre o primeiro constitucionalismo liberal e o constitucionalismo de Antigo Regime”³⁴. Os elementos que sobreviveram do passado na nova era constitucional foram vários. Desde logo, o conceito de soberania como poder supremo. Segundo António Hespanha, a Constituição de 1822 refere a ultrapassagem dos limites do poder como causa dos “males da Pátria” e reconhece, na invocação e simbolicamente, a “Santíssima Trindade” como fonte e origem do poder constituinte.

Em segundo lugar, a “ideia da autorregulação dos corpos políticos” devia incorporar a ordem constitucional, ou seja, a ordem jurídica da autonomia jurisdicional dos corpos privilegiados como a Igreja, a família e as corporações, marcava o particularismo jurídico da Constituição.

Em terceiro, a produção legislativa não correspondia a um ato discricionário submetido à vontade política do legislador, mas era vista como revelação de uma ordem superior, indisponível, o que, de facto, aproximava o Congresso a um tribunal do Antigo Regime onde se decidia da mesma forma como numa mesa de desembargadores, isto é, pela confrontação dos votos. Na mesma linha, manteve-se a orientação de que a tradição legítima e reconhece a ordem jurídica e que, portanto, esta deve acomodar-se àquela.

³² Sobre esta historiografia, ver Hespanha, 2004.

³³ Hespanha, 2004; 2019a; “La revolución y los mecanismos del poder”, *op. cit.* E, mais recentemente, *Uma Monarquia Constitucional, A Constituição Monárquica Oitocentista*, 2019.

³⁴ Hespanha, *Uma Monarquia Constitucional*, *op. cit.*, pp. 12-1

Em quarto, a ideia da pluralidade corporativa manteve-se, querendo com isto dizer-se que a atribuição dos poderes não era vista como uma deliberação em resultado da natureza do Estado, mas como uma “distribuição tradicional, historicamente estabelecida, de competências”.

Em quinto, a ideia dos contrapesos e controlos (*checks and balances*) para manutenção da ordem constitucional foi inspirada e fundada nas jurisdições pré-constitucionais e nos limites do poder do príncipe durante o Antigo regime.

Em sexto, a confirmação da ordem jurídica tradicional quando a nova ordem constitucional regula cada ato de poder (como decisão ou sentença) de acordo com os direitos adquiridos ou, pelo menos, envolvidos, portanto, o ato administrativo era um ato que continuava a lógica jurisdicional.

E, finalmente, a sobreposição dos direitos dos particulares com a historicidade dos mesmos, adquiridos por “uso, por concessão, geral ou particular” e não absolutamente naturais. Podiam, neste sentido, serem direitos violáveis desde que fosse observado o procedimento jurídico de acordo com a origem desses direitos.

Aproximemo-nos, agora, à dimensão do aparelho governativo do Estado Liberal e à construção, consolidação e progresso da burocracia. Tanto Joana Estorninho de Almeida³⁵ como António Pedro Tavares de Almeida³⁶ definiram o modelo de instauração e desenvolvimento das estruturas de governo que, ainda hoje, representa o conhecimento mais detalhado sobre a matéria. Na sua tese de doutoramento, Joana Estorninho de Almeida optou por uma abordagem aprofundada da cultura burocrática e fez um balanço da evolução orgânica e funcional das secretarias de estado até ao final da primeira fase da Regeneração, descreveu o modelo ministerial de administração, a organização dos serviços e inventariou o quadro de pessoal, a forma de recrutamento, as modalidades remuneratórias e as tipologias profissionais. Completou o seu trabalho com uma representação das práticas quotidianas,

35 Almeida, 2008. Uma investigação muito suportada pelos Almanques relativos à primeira metade do século XIX e, nalguns momentos, pelos orçamentos de Estado.

36 Almeida, 1995: p. 273; Almeida, 1998; Almeida & Branco, 2000.

os comportamentos e a qualidade de vida. No ano de 1851 dá-nos conta de 339 empregados nos serviços centrais das Secretarias de Estado contra 120 no início da revolução (1822)³⁷. Já quanto ao total de dependentes, considerados estes como os empregados públicos, militares, religiosos, técnicos, empregados menores e temporários, reformados e pessoal auxiliar (operários) dependentes dos ministérios, Joana Estorninho, com alguma reserva e cuidado, aponta para números surpreendentes entre 1848-49, num total de 43.955³⁸, em que quase 70% se refere ao Ministério da Guerra (30.676). A grande novidade do Estado Liberal não foi a implantação da burocracia como processo administrativo, mas a massificação do mesmo. O Estado de *Polícia* já tinha procedido a modificações substantivas na segunda metade do século XVIII: a criação de planos de classificação dos arquivos das secretarias de estado; o controlo administrativo através de circuitos de filtragem política; o expediente dos manuais de formulários e sua tramitação; a criação de novas categorias profissionais e a hierarquização das mesmas; a decisão comissarial com efeitos na avaliação das funções, a revogação das nomeações e a meritocracia como critério de progressão nas carreiras³⁹.

Pedro Tavares de Almeida relativiza a centralização burocrática e a permeabilidade da administração central à manipulação e instrumentalização política (privilégios de promoção, demissões políticas). Fala da especialização funcional dos serviços, o reforço da estrutura hierárquica, a uniformização de normas, regulamentos e o concurso público para recrutamento de dirigentes, desconstruindo, sobre as elites administrativas, as imagens dominadas pelo centralismo («patrocinato», «empregomania» e «vício papalista»)⁴⁰. Refere, para ano de 1853, um total de 10.328 funcionários, para o ano de 1864 um total de 11.311, para o ano de 1876 um total de 14.463 e, para o ano de 1890, um total de 22.118⁴¹. No mesmo sentido apontam, também, as conclusões dos trabalhos de Luís Espinha da Silveira com importantes con-

³⁷ Almeida, *op. cit.*, p. 124

³⁸ *Idem*, p. 143.

³⁹ Ver notas *supra* n.ºs 29 e 30.

⁴⁰ Na mesma linha de investigação ver, mais recentemente, Nunes, 2013: pp. 137-162.

⁴¹ Almeida, *A Construção do Estado Liberal*, *op. cit.*, p. 273.

tribuições para o estudo do território, a divisão administrativa e os processos de decisão⁴². Podemos, então, concluir que os sinais do Estado Liberal não são muitos diferentes do Estado de *Polícia* que marcou, efetivamente, como já evidenciamos, a diferença com a tradição do final do Antigo Regime, ou seja, o momento de rutura com os modelos corporativos e jurisdicionais foi a segunda metade do século XVIII.

No que se refere ao poder legislativo teremos, seguramente, o aspeto mais marcante da diferença com o Estado de *Polícia*. António Pedro Manique⁴³ tem estudado o funcionamento das Cortes na dupla dimensão do relacionamento entre as duas câmaras (Deputados e Pares) e da comunicação política entre estas e o Governo. A quantificação dos produtos legislativos no período compreendido entre 1851 e 1865 mostra que, se a iniciativa legislativa pertencia, em partes quase iguais, aos deputados e ao Governo, a percentagem de aprovações conseguida pelas propostas governamentais excedia largamente a dos projetos parlamentares, o que evidencia a influência exercida pelo Executivo sobre as câmaras legislativas. Por outro lado, a produção legislativa das “ditaduras”, em violação da Carta Constitucional, bem como a captura do poder moderador pelo governo, desde 1834, revelam um significativo intervalo entre a “constituição formal e a constituição real”, num regime em que a vertente parlamentar é acentuada a partir de 1852 e em que o monarca, conservando embora o poder simbólico atribuído ao chefe do estado pela Carta Constitucional, não tem capacidade para influenciar significativamente o curso da vida política ao longo do século XIX.

Passemos, agora, a alguns indicadores que nos podem possibilitar a comparação do Estado Liberal com o Estado de *Polícia* em torno de quatro variáveis referentes ao ano de 1866. A primeira, sobre a distribuição dos empregados do Estado por ministérios, tendo em conta a afetação absoluta dos recursos humanos (quadro I); a segunda, a repartição destes recursos, já não por ministérios, mas por áreas funcionais do Estado (quadros II e III); a terceira, sobre as despesas de cada ministério (quadro IV); a quarta, as

⁴² Ver síntese em Silveira, 1998: pp. 319-313.

⁴³ Manique, 1992; 1996.

áreas funcionais cobertas por despesas sem afetação de empregados públicos (quadros V a IX). A conjugação das quatro variáveis permite-nos conhecer o seguinte: a) a dimensão da dependência do funcionalismo público, ou seja, a escolha feita pelo Estado para integrar os seus funcionários por grandes áreas ministeriais; b) a tipologia da distribuição, no conjunto dos ministérios, dos mesmos funcionários por áreas funcionais; c) e, no plano das despesas, as escolhas feitas pelo Estado para aplicar as verbas do orçamento, por ministério ou por áreas funcionais, isto é, distinguir entre as que foram asseguradas diretamente pelos serviços públicos e as que se reportaram a concessões a terceiros sem execução ministerial.

Começamos, então, pelos empregados públicos. Os mapas que se seguem explicitam a distribuição por ministério com base numa fonte destinada a preparar o orçamento de 1867-68, da responsabilidade de António Maria de Fontes Pereira de Melo, Ministro da Fazenda⁴⁴. Uma das vantagens destes quadros e gráficos é traduzir, de forma sucinta, mas substantiva, os recursos humanos dos ministérios: o do Negócios do Reino, dirigido pelo ministro João Batista da Silva Ferrão de Carvalho Mártens; o do Negócios Eclesiásticos e da Justiça, da responsabilidade de Augusto César Barjona de Freitas; o dos Negócios da Fazenda e dos Negócios da Guerra, ambos liderados por António Maria de Fontes Pereira de Melo; dos Negócios da Marinha e Ultramar, com a direção do Visconde da Praia Grande de Macau; dos Negócios Estrangeiros, da responsabilidade de José Maria do Casal Ribeiro; e o das Obras Públicas, Comércio e Indústria com o ministro João de Andrade Corvo. O Quadro I e Gráfico I mostram-nos o peso de cada ministério em recursos humanos. Dos sete ministérios, dois deles, o dos Negócios do Reino e Negócios da Fazenda contabilizam mais de metade da afetação dos recursos, restando a outros dois, o dos Negócios da Guerra e das Obras Públicas, Comércio e Indústria, quase 35% o que perfaz, para estes quatro ministérios, 85% dos empregados do Estado. Restam 15% para os três ministérios, Mari-

⁴⁴ *Relação Nominal por Ministérios dos Empregados...*, 1867 (de acordo com o artigo 13.º da Carta de Lei de 15 de julho de 1857, com referência ao pessoal existente no dia 31 de julho de 1866 e ao orçamento para 1867-1868) da responsabilidade de António Maria de Fontes Pereira de Mello.

nha e Ultramar, Negócios Estrangeiros e Negócios Eclesiásticos e da Justiça, sem dúvida, um conjunto ministerial com pouca relevância. A existência do pequeno ministério dos Negócios Estrangeiros justificava-se pela coerência e importância da frente diplomática e, também, pela especificidade do seu orçamento. O total de funcionários públicos (13.946) é superior ao recenseado por Pedro Tavares de Almeida para o ano de 1864 (11.311) mas próximo dos que apurou para 1876 (14.463)⁴⁵, embora os totais que foram aqui calculados incluam os lugares vagos que não estavam preenchidos, mas previstos nas estruturas orgânicas e funcionais⁴⁶.

A distribuição dos empregados públicos, não por ministérios, mas por áreas funcionais (ver Quadros II e III que, em conjunto, representam a totalidade dos funcionários representada no Gráfico II) apresenta, sem dúvida, algumas significações emblemáticas do perfil do Estado Liberal no final da primeira fase da Regeneração. O que ressalta, desde logo, é o facto de 60% dos empregados públicos estarem empenhados em funções relacionadas com as áreas dos impostos, defesa e apoio político e administrativo ao governo: a arrecadação de impostos (quase 28%) e a defesa (cerca de 19%), perfazem perto de metade de todo o conjunto dos funcionários públicos do Estado Liberal. Quando nos aproximamos das áreas específicas do governo destinadas ao desenvolvimento económico, industrial, social, educativo e serviços essenciais, como a saúde e a proteção social, os números correspondem a cerca de 40% dos efetivos do Estado Liberal, com a maior fatia destinada à educação, em particular ao ensino primário, secundário e misto, numa percentagem de perto de 18%.

Seguem-se os telégrafos e os correios com a surpreendente cifra de perto 10%. Sobre os caminhos de ferro que, no restante século XIX, foi impul-

⁴⁵ Almeida, 1995: p.143.

⁴⁶ Com base em anteriores trabalhos sobre os «serviços centrais» do Ministério da Fazenda, o mais poderoso no que respeita a recursos e verbas orçamentais, podemos afirmar que em 1836 tinha 118 funcionários e, no ano de 1866, contava com 257, terminando com 364 funcionários nas vésperas da implantação da República. O grande aumento, como, aliás, aconteceu em todos os ministérios, foi entre 1919 e 1928 (passando de três mil a quatro mil funcionários), descendo, depois, durante todo o Estado Novo para, em média, mil e quinhentos funcionários e, no final do governo de Oliveira Salazar, na transição para o marcelismo, subir para valores nunca vistos, atingindo os nove mil funcionários, ver, Subtil, 2006, pp. 36-69.

sionado pelo Estado, não tem uma atenção especial no orçamento de 1866⁴⁷. À justiça está reservado um contingente com pouco mais de 3% e as restantes rubricas marcam a diminuta intenção do Estado em intervir nessas áreas, mesmo a frente diplomática.

Passemos, agora, a uma outra variável, ou seja, às despesas de cada ministério que nos conduzem, em conjugação com os dados recolhidos sobre os empregados, a um olhar diferente, ou seja, saber duas coisas; o que o Estado gasta por cada ministério, incluindo despesa com pessoal, e o que gasta com pagamentos a serviços que não são controlados pelo Estado, isto é, funções exercidas por pessoal que não pertence aos quadros do Estado⁴⁸. O orçamento permite-nos, portanto, identificar as áreas em que o Estado Liberal não tem intervenção direta, embora as reconheça como cobertas pela sua responsabilidade e, por isso, lhes atribui dotação orçamental.

O Quadro IV e o Gráfico III mostram-nos o Ministério dos Negócios do Reino e o Ministério dos Negócios da Fazenda a contabilizarem 44.6% contra os 52.3% em recursos humanos, surgindo, agora, o Ministério dos Negócios da Guerra e o Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria com 39.2% contra 23.7% em recursos humanos. Estes quatro ministérios totalizam 83.8% das despesas do Estado. Os 16.2% que restam, pertencem aos restantes três ministérios, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, Ministério dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça e Ministério dos Negócios da Marinha e Ultramar. A maior diferença na comparação entre recursos humanos e despesas orçamentadas pertence ao Ministério da Guerra, quarto em recursos humanos, mas segundo em despesa.

No que concerne a despesas assumidas pelo Estado sem afetação de recursos humanos, conforme se pode constatar pelas listas dos empregados públicos, estão distribuídas por cinco ministérios: Ministério do Reino (quadro V), Ministério dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça (quadro VI), Ministério dos Negócios da Guerra (quadro VII), Ministério dos Negócios da

47 Sobre o tema ver, Pinheiro, 1988: pp. 745-767

48 Orçamento Geral e Propostas de Lei das Receitas e Despesa do Estado, Orçamento para o ano de 1866.

Marinha e Ultramar (quadro VIII) e Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria (quadro IX). Os ministérios da Fazenda e dos Negócios Estrangeiros são a exceção.

Atentemos, um pouco, sobre cada um. O Ministério do Reino, para além da dotação orçamental para a família real, tem despesas com a saúde, beneficência, educação e segurança, destacando-se as despesas com os hospitais e os recolhimentos, duas áreas que o Estado Liberal não intervém diretamente, isto é, não empenha serviços e recursos humanos, mas disponibiliza dotações sobretudo para as câmaras municipais e as misericórdias. Como vimos anteriormente, se a saúde e a assistência social foram áreas protegidas e adotadas como prioritárias no programa do Estado de *Polícia* não há sinais de que o Estado Liberal tenha mudado, substancialmente, as mesmas orientações nestas matérias, preferindo «liberalizar» as suas satisfações, ao contrário da manifestação excessiva pelo controlo centralizado do Estado de *Polícia* nos finais do século XVIII.

Quanto ao Ministério dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça, verificamos que afeta verbas para as cadeias o que nos quer dizer que o Estado Liberal abdicou de governar diretamente um dos dispositivos de repressão e controlo da criminalidade, tanto porque não implantou, ainda, um sistema prisional, como as cadeias que existem estão sob responsabilidade dos municípios que nomeiam e abonam os guardas prisionais. Neste aspeto nada há de importante a assinalar que se distinga do Estado de *Polícia*, muito embora, no início da revolução o debate sobre estes temas tenha ocupado os primeiros deputados das Cortes Ordinárias, tal como se chegou a discutir, no período mariano-joanino a construção de uma penitenciária e a concretização por Pascoal José de Melo Freire de um Ensaio do Código Criminal publicado durante o vintismo (1823)⁴⁹.

O Ministério dos Negócios da Guerra, o Ministério da Marinha e Ultramar e o Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria repetem áreas já referidas, como a saúde e a educação, tendo o último destinado ver-

⁴⁹ Ver, Subtil, 1986 e, sobretudo, para um enquadramento geral, ver Hespanha, 2012.

bas pouco significativas para a agricultura, minas, obras públicas e estradas. O entusiasmo da administração intencional e a devoção política das memórias da Academia Real das Ciências de Lisboa contrastam, um século depois, com a atrofia reformista do Estado Liberal.

Todavia, temos como grande novidade, o aparecimento de um novo ministério, das Obras Públicas, Comércio e Indústria (desde 1851), embora o Estado de *Polícia* tenha elegido as mesmas áreas como de prioridade governativa e ter criado, para o efeito, uma rede de intendentes e superintendentes com ampla jurisdição sobre todo o Reino. Estes intendentes e superintendentes respondiam perante o secretário de Estado dos Negócios do Reino. A definição prioritária destas áreas não é novidade na monarquia constitucional, embora tudo indique que a assunção política do Estado de *Polícia* terá sido mais determinada.

Por outro lado, assiste-se, no final da primeira fase da Regeneração, a um forte investimento em recursos e dotações orçamentais para os militares que surgem como a grande elite do regime liberal⁵⁰. O sector da segurança, que o Estado de *Polícia* deu grande importância com a coordenação do Intendente Geral da Polícia, da Corte e do Reino sobre os juizes de bairro, os juizes de fora e as ordenanças, a criação da Real Polícia e as orientações sobre o controlo de mobilidade, registos de residência, passaportes e polícia secreta, não teve grande desenvolvimento no Estado Liberal.

Finalmente, sobre a saúde, podemos dizer que o Estado Liberal não assume a sua direção e gestão, apenas a regula através do importante Conselho de Saúde Pública e dos seus delegados⁵¹, o mesmo acontecendo com as obras pias e de beneficência, o ensino e a educação superior, o ensino industrial e comercial.

A exceção foi para o ensino primário, secundário e misto, de facto, a maior aposta, em recursos humanos e no plano orçamental, do Estado Liberal até ao final da primeira fase da Regeneração, embora não seja, mais uma

⁵⁰ Para uma contextualização da época, ver Costa, 2004: pp. 68- 111.

⁵¹ Ver, em especial, Subtil, 2016.

vez, uma novidade em relação ao Estado de *Polícia* que, como dissemos, foi inovador, tanto para o ensino superior como para o ensino das primeiras letras.

Conclusão

Foi comum ao Estado de *Polícia* e ao Estado Liberal a ideia da construção de um poder capaz de regular e transformar a sociedade segundo a vontade política e os desígnios traçados pela racionalidade das reformas e das intervenções governativas, um poder acima da própria sociedade, dotado de recursos e meios de imposição da disciplina, isto é, a ideia do Estado como ente imaginário. Não foi, portanto, uma novidade da revolução.

Este imaginário, criado e sustentado através de discursos assertivos, pulsões e uma administração ativa exigiu dispositivos e mecanismos de governação novos, atores diferentes, sistemas de organização fundados em estruturas e funções direcionados para uma administração interventiva, fazedora de coisas e, no âmbito constitucional, um novo Direito que legitimasse o exercício destes novos poderes. Tudo isto esteve presente no Estado de *Polícia* e no Estado Liberal. Não foi, portanto, novidade da revolução. O melhor exemplo desta sintonia pode ser encontrado na Lei da *Boa Razão* (1769) e nas Constituições e na Carta Constitucional (1822, 1826, 1838), quer porque impõem condições às leis, como preconizam a racionalidade jurídica. No mesmo sentido, podemos referir o debate sobre o *Novo Código* (Junta Ordinária da Revisão e Censura do Novo Código (1784) presidida por José de Seabra da Silva) cujo projeto de Pascoal José de Melo Freire sobre o Direito Público e o Direito Criminal foi uma obra impregnado de ideias constitucionais, sobretudo a distinção entre leis fundamentais e a legislação ordinária⁵², base da formulação constitucional liberal.

⁵² António Manuel Hespanha percorre esta cultural constitucional em *Guiando a Mão Invisível*, 2004: pp. 6-78.

A relevância política evidenciada sobre a saúde pública é uma continuidade, embora enfatizada desde o pombalismo e do período mariano-joanino. Aquilo que se esperava, nesta matéria, do Estado Liberal foi menos do que seria expectável. Como ressalta dos dados compulsados, tirando o importante poder regulador do Conselho de Saúde Pública, o Estado Liberal não assumiu a governação direta dos grandes hospitais urbanos, fez doações orçamentais a entidades sobre os quais não tinha poder disciplinar, não controlava os recrutamentos nem administrava os bens e a logística. O Estado Liberal abdicou das responsabilidades governativas que o Estado *de Polícia* tinha dado sobejas provas.

Aconteceu o mesmo no plano da assistência. O Estado Liberal não fez mais do que exercer o poder regulador através do Conselho Geral da Beneficência e da concessão de dotações orçamentais a entidades particulares (misericórdias, municípios, ordens religiosas, fábricas da igreja) não assumindo, portanto, nenhuma gestão direta de governação nem afetando recursos humanos. Na segurança, o figurino não foi muito além do que vigorou no final do Antigo Regime, com os municípios a assumirem a organização do combate à criminalidade através dos guardas municipais e o poder central sem mecanismos de intervenção, com exceção do poder, fundamentalmente simbólico, exercido pelos governadores civis.

No entanto, no que respeita à defesa, sabemos que o corpo de militares e a área funcional correspondente ganharam, efetivamente, um protagonismo que não pode ser reportado ao período josefino e mariano-joanino⁵³. Esta foi, de facto, a grande área de afetação de recursos humanos e financeiros, a tal ponto que podemos identificar o Estado Liberal com o da afirmação da elite militar. A defesa (exército, cavalaria, marinha) não foi predominante nas orientações do Estado *de Polícia*. Mas a tendência mais notória, fundada nas reformas pombalinas, que se acumulou ao longo das primeiras décadas da monarquia constitucional foi, indiscutivelmente, a educação primária, secundária e mista cujo investimento foi enorme na criação de uma

⁵³ Ver Costa, 2004: pp. 68-111.

rede de escolas, na definição de programas e na existência de corpos de professores, dependentes e supervisionados pelo Estado Liberal.

No ensino superior manteve-se a grande autonomia da Universidade de Coimbra em relação ao Estado Liberal, como já acontecia no final do Antigo Regime pese, embora, a intromissão do poder régio na reforma profunda dos seus Estatutos (1772). Contudo, até meados do século XIX surgiriam outros níveis de formação superior com apostas nos cursos politécnicos na agricultura, comércio e indústria.

Se durante o Estado de *Polícia* constatamos um alinhamento entre controlo de contas, inspeção e reforço na arrecadação dos impostos, sem dúvida que esta dinâmica está presente no Estado Liberal de forma singular na medida em que representa um dos sectores com mais recursos humanos e organizativos (rede das alfandegas e repartições da fazenda).

Sobre a estrutura de governo, as dimensões orgânicas e funcionais, podemos dizer que seguiu, como também foi dito, a mesma lógica que vigorou no final do Antigo Regime, ou seja, o modelo de secretarias de Estado. As novidades do Estado Liberal, até ao final da primeira fase da Regeneração, foram, fundamentalmente, duas. O alargamento dos serviços de apoio ao ministro que tutelava o ministério, com gabinetes ministeriais e secretarias gerais e, em segundo lugar, a implantação de organismos centrais, especializados em determinadas áreas, a partir de uma estrutura piramidal: direção geral, repartição e secção.

Uma última palavra para o que poderíamos admitir como a grande fronteira da revolução, ou seja, o paradigma igualitário que os liberais quiseram cunhar para marcar a rutura com o Antigo Regime e perspetivar o sentido da revolução⁵⁴. Parece ter resultado da avaliação dos liberais a ideia de que o paradigma igualitário se contrapunha à sociedade de privilégios, mas, em grande medida, esta ideia é obliterada pelas mudanças operadas no Estado de *Polícia* tendentes a esbater a distinção provocada pelos privilégios de sangue no acesso aos cargos públicos e na nomeação dos dirigentes po-

⁵⁴ Para uma defesa destas ideias, ver Fernandez, 2011: pp. 66-139.

líticos e administrativos⁵⁵. Duas constatações de relevo podem ser apresentadas neste âmbito, a reforma dos estatutos remuneratórios, a meritocracia como critério de admissão e progressão nas carreiras e a ‘despatrimonialização’ dos ofícios exercidos nos lugares de magistratura e de fazenda e uma profunda mudança nas categorias profissionais. Por outro lado, o regime constitucional não abandonou o privilégio do estatuto social como resulta, por exemplo, das faculdades para votar, eleger e ser eleito, a diminuição do papel das mulheres, dos analfabetos e sem rendimentos.

QUADRO I

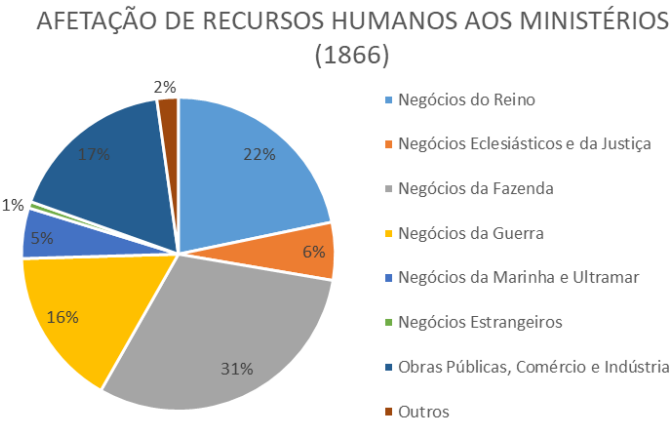
Afetação de recursos humanos aos ministérios(1866)

Ministérios	Empregados do Estado	%
Negócios do Reino	3.029	21.7
Negócios Eclesiásticos e da Justiça	831	5.9
Negócios da Fazenda	4.261	30.6
Negócios da Guerra	2.276	16.3
Negócios da Marinha e Ultramar	728	5.2
Negócios Estrangeiros	93	0.7
Obras Públicas, Comércio e Indústria	2.420	17.4
*Câmara dos Pares, Câmara dos Deputados e Conselho de Ministros (apoio administrativo)	190	1.4
*Junta do Crédito Publico e Guarda Real dos Archeiros	118	0.8
Total	13.946	100

*Embora não fazendo parte dos ministérios, a relação consultada dá conta destes recursos.

⁵⁵ Sobre a sociedade de privilégios ver Olival, 2008; Subtil, 2021a.

GRÁFICO I
Representação do Quadro I
(percentagens arredondadas)



QUADRO II
Áreas funcionais de afetação dos empregados do Estado
(Impostos, Soberania, Inspeção, Igreja, Defesa e Apoio Administrativo)

Afetação de Recursos	Área Funcional	Total	%
Alfândegas	Impostos	2.637	27.6
Repartições da Fazenda	Impostos	1.215	-
Fiscalização e Controlo de Contas	Inspeção Contabilidade	329	2.3
Militares	Defesa	2.612	18.7
Governos Cívicos	Delegação do Governo	291	2.1
Gabinetes, Direções, Conselho de Ministros, Câmara dos Pares, Câmara dos Deputados	Secretariado	861	6.2
Prelados e Cabidos	Igreja	313	2.3
Conselho de Estado	Governo	35	0.5
Conselho Ultramarino	Governo	30	-
Junta do Crédito Público	(fora dos ministérios)	49	0.8
Guarda Real dos Arquivos	(fora dos ministérios)	69	-
Subtotal		8.441	60.5

QUADRO III

Áreas funcionais de afetação dos empregados do Estado

(Educação, Justiça, Cultura, Corpo Diplomático, Obras, Correios e Comunicações)

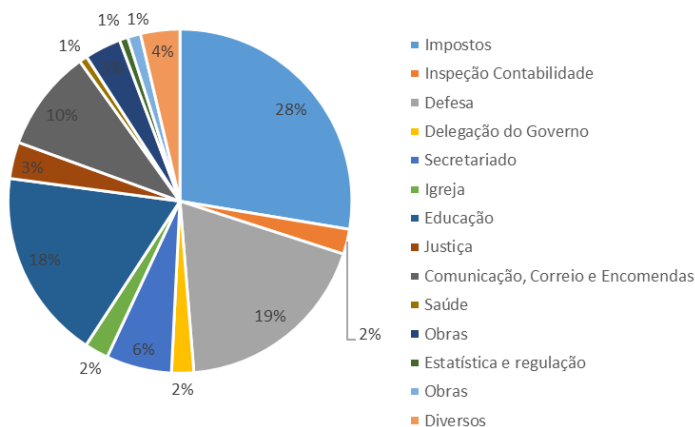
Afetação de Recursos	Área Funcional	Total	%
Ensino (Primário, Secundário, Misto, Superior e Politécnico)	Educação	2.497	17.9
Tribunais	Justiça	479	3.4
Telégrafos, Correios e Postas	Comunicação e Correios	1.331	9.5
Casa da Moeda, Imprensa Nacional e Diário de Lisboa	Impressão e Divulgação	44	0.3
Instituições de Cultura	Cultura	74	0.6
Conselho de Saúde Pública e Delegados	Saúde	106	0.8
Guardas Municipais	Segurança	57	0.4
Corpo Diplomático	Diplomacia	67	0.5
Caminhos de Ferro, Obras, Intendentes e fiscalização	Obras	477	3.4
Estatística, Cadastros, Pesos e Medidas	Estatística e regulação	112	0.8
Pinhais e Matas	Floresta	91	0.7
Monumentos	Obras	170	1.2
Subtotal		5.505	39.5

GRÁFICO II

Representação dos Quadros II e III

(percentagens arredondadas)

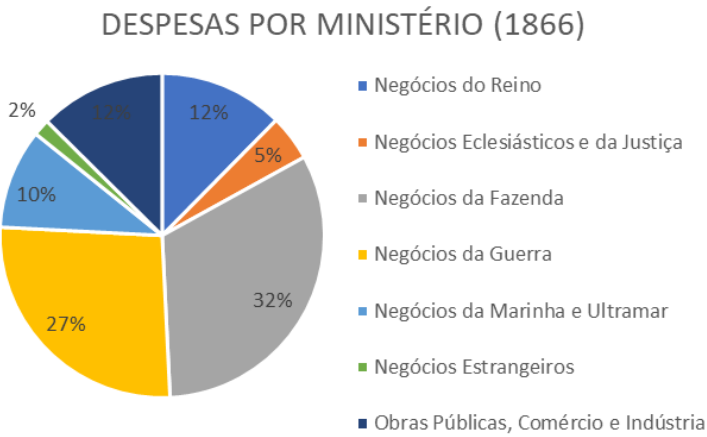
Áreas funcionais de afetação dos empregados do Estado



QUADRO IV
Despesas por ministério (1866)

Ministérios	Despesa em réis	%
Negócios do Reino	1.643.765\$645	12.4
Negócios Eclesiásticos e da Justiça	605.641\$022	4.6
Negócios da Fazenda	4.270.468\$592	32.2
Negócios da Guerra	3.523.624\$391	26.6
Negócios da Marinha e Ultramar	1.318.764\$620	9.9
Negócios Estrangeiros	219.278\$744	1.7
Obras Públicas, Comércio e Indústria	1.664.635\$979	12.6
Total	13.246.178\$993	

GRÁFICO III
Representação dos Quadro IV
(percentagens arredondadas)



QUADRO V
MINISTÉRIO DO REINO
Despesas sem afetação de recursos humanos (1866)

Organismo	Área funcional
Imprensa da Universidade de Coimbra	Educação
Hospital Real das Caldas da Rainha	Saúde
Hospitais da Universidade de Coimbra	Saúde
Dispensatório Farmacêutico da Universidade de Coimbra	Saúde
Conselho Geral de Beneficência	Beneficência
Santa Casa de Misericórdia de Lisboa	Beneficência
Hospital dos Expostos de Lisboa	Saúde
Hospital Nacional e Real de São José	Saúde
Hospital Civil de Beja	Saúde
Hospital dos Lázarus Funchal	Saúde
Hospital de Monção	Saúde
Lazareto de Lisboa	Saúde
Observatório Astronómico de Coimbra	Educação
Polícia Preventiva	Segurança
Universidade de Coimbra	Educação
Real Casa Pia de Lisboa	Beneficência
Recolhimento do Calvário	Beneficência
Recolhimento da Rua da Rosa	Beneficência
Recolhimento de Nossa Senhora do Amparo	Beneficência
Administração Geral dos Recolhimentos	Beneficência
Jardim Botânico	Saúde
Guardas Municipais	Segurança

QUADRO VI
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ECLESIÁSTICOS E DE JUSTIÇA
Despesas sem afetação de recursos humanos (1866)

Organismo	Área funcional
Cadeias das comarcas	Segurança
Cadeias das Ilhas Adjacentes	Segurança
Cadeia de Lisboa	Segurança
Cadeia do Porto	Segurança
Sustento dos Presos	Segurança
Sustento da Polícia das cadeias	Segurança
Ministério Público	Justiça

QUADRO VII
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DA GUERRA
Despesas sem afetação de recursos humanos (1866)

Organismo	Área funcional
Hospitais militares	Saúde

QUADRO VIII
MINISTÉRIO DO NEGÓCIOS DA MARINHA E ULTRAMAR
Despesas sem afetação de recursos humanos (1866)

Organismo	Área funcional
Conselho de Saúde Naval	Saúde
Escola Naval	Educação
Escola de Pilotagem do Algarve	Educação
Hospital da Marinha	Saúde
Estabelecimento do Vale de Zebro e Azinheira	Logística marítima
Arsenal da Marinha	Logística marítima

QUADRO IX
MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, COMÉRCIO E INDÚSTRIA
Despesas sem afetação de recursos humanos (1866)

Organismo	Área funcional
Comissão Reguladora da Agricultura e Comércio dos Vinhos do Douro	Agricultura
Conselho das Minas	Minas
Conselho das Obras Públicas	Obras Públicas
Conservação e polícia das estradas do Reino	Estradas
Escolas Industriais do Porto, Portalegre e Covilhã	Educação
Instituto Industrial de Lisboa	Educação
Instituto Geral de Agricultura	Educação



AO OS OFFICIOS
 o Ornato da Republica, como
 disse Cassiodoro; **1.** Enella
 tam precisos, como reconhe-
 ceu Cicero; **2.** Razão por-
 que em Direyto Cômum se impôz a obriga-
 ção de se aprenderem, **3.** E lhe serão con-
 cedidas varias izenções, & privilegios. **4.**
 & entre todos, com mais especialidade se
 deve reconhecer a Arte, & Officio de Pedrey-
 ro, & Carpinteyro; porq̃ resultando da con-
 struc

1.
lb. 1. Var

2.
lb. 2. d. o

3.
L. Sempe
quibusda
ff. de jur. i.
munit. Fi
de Reg. R.
p. 1. d. 21.
7 n. 2.

4.
L. 1. Cod.
culat. ar.
lb. 10. Bar
1. p. 7. n. 5.
folut. ma

As mudanças em curso na segunda metade do século XVIII: a ciência de polícia e o novo perfil dos funcionários¹

O «Estado» como Estado de *Polícia*

O sistema político de uma “monarquia corporativa” caracterizada por um pluralismo político e uma administração passiva que se limitava a “fazer justiça, preservando os direitos adquiridos”, donde decorria a “centralidade de um direito, garante desses direitos”, um direito feito da doutrina jurídica do *ius commune*, colapsa na segunda metade do século XVIII diante de práticas administrativas vincadamente interventivas².

Uma melhor caracterização do novo sistema político passa pelos mecanismos disciplinadores do Estado de *Polícia* na medida em que o *ius policiae* interferiu em todos os aspetos da vida, disciplinando os corpos, as almas e os bens, criando normas, procedimentos e orientações através da via administrativa sem recurso aos tribunais³.

De um ponto de vista político e institucional, o governo de polícia configurou o seu sistema de poder alicerçado no superior «interesse público» do Estado e, simultaneamente, limitou a avaliação do seu desempenho à racionalidade do conhecimento, ou seja, o poder de polícia fundava as suas

1 *Cargos e ofícios nas monarquias ibéricas (séculos XVII e XVIII): provimento, controle e venalidade*, Seminário promovido pelo CHAM-UNL e Universidade dos Açores, 22 e 23 de Setembro de 2011, coordenação de Roberta Stumpf & Nandini Chaturvedula.

2 Hespanha, 2007: pp. 55-66; 1986.

3 Para desenvolvimentos deste tema, ver Subtil, 2013.

raízes no saber científico e numa acumulação de informações que determinavam as orientações dos seus programas.

Se estes instrumentos de acção e intervenção política são novos, o modelo de governo não o era totalmente na medida em que estava enraizado na longa tradição da pastoral cristã. Governar era cuidar tanto das populações como dos indivíduos e do território, tal como faz o «bom pastor» ou o «timoneiro» de um navio, metáforas que, à época, associavam o poder do governante ao poder pastoral cristão. Esta relação entre “rebanho” e “população”, pastor da igreja e príncipe de vassalos, produzia, também, os efeitos que habilitavam à avaliação do bom ou mau pastor, do bom ou mau príncipe. Uma migração modelar sobejamente evidenciada nos inúmeros tratados que dispunham sobre as mais diversas artes de governar e que operou, também, a emergência e o desenvolvimento de racionalidades e conhecimentos, de informações e cálculos, de uma arte direccionada para governar pela acção permanente e positiva sobre os indivíduos. A uma assistência devida, passiva e virtuosa, sobrepõe-se, agora, a intervenção social do Estado *de Polícia*.

Por outro lado, o modelo de governo de polícia não foi, na sua formulação inicial, uma revolução sob o ponto de vista do *ius commune* vigente. Na verdade, o modelo de governo familiar serviria de mote ao desenvolvimento desta nova «ciência» administrativa, ou seja, o poder que o príncipe passava a ter em relação aos homens e às riquezas do Reino, era, afinal, semelhante ao poder que tinha como pai de família para com a sua casa e os seus parentes, cuidando do seu bem-estar e aumentando as suas riquezas, mesmo que não pudesse tirar a uns para dar a outros. Esta *potestas* que lhe permitia deitar mão a certas formas discricionárias de governo seria manipulada para outros interesses, como o bem público e a razão de Estado, estendendo o governo da «economia» ao bem-estar e ao engrandecimento dos súbditos e a *administratio* dos bens à obtenção da riqueza do Estado⁴.

⁴ Subtil, 2011: pp. 257-274.

Se o direito de polícia estava, desde há muito, inscrito no quadro legislativo português⁵ como a capacidade jurisdicional que os magistrados usufruíam para intervir nalgumas áreas de governo como a criminalidade, mendicância, vagabundagem, limpeza de ruas e caminhos, aferição de pesos e medidas, por exemplo, o certo é que, em meados do século XVIII, este direito transformou-se numa modalidade de governo que se subtraiu à esfera jurisdicional e se afirmou no plano administrativo em áreas completamente novas que puseram em marcha, a partir da década de sessenta, um governo administrativo que disciplinou os mais diversos campos sociais, que confundiu o direito e a justiça, que gerou políticas de regulação na base de que o “Bem Comum deve preferir a tudo” (1756). Os primeiros textos doutrinários só surgiram depois do terramoto (1755), concretamente com a obra de Ribeiro Sanches e culminariam, no final do Antigo Regime, com a avalanche de memórias da Academia Real das Ciências dirigidas à agricultura, artes, manufacturas, higiene, saúde pública, criminalidade, segurança, alimentação, assistência à infância, em especial expostos e enjeitados, combate de epidemias, desenvolvimento de novos remédios, formação técnica e profissional. As ideias e os programas de polícia foram, desde então, dominados, mais uma vez, por magistrados e juristas e, pela primeira vez, por médicos e cirurgiões. Os textos jurídicos de maior visibilidade na época foram os de Pascoal José de Melo Freire que, no entanto, quando fala da polícia não faz referência aos tratados europeus e enuncia esses princípios como fazendo parte da tradição jurídica e na linha da «Lei da Boa Razão» (1769). Tanto no *Novo Código do Direito Publico de Portugal* (redigido entre 1773 e 1783) como nas *Instituições de Direito Civil Português* (redigidas entre 1783 e 1789), enuncia um Direito de Polícia ancorado na legislação tradicional, da

5 Aos corregedores pertencia-lhes a fiscalização, lançamento e arrecadação das sisas bem como a inspecção do cultivo das terras, obras públicas, limpeza, sanidade e polícia, isto é, o “governo económico” local assegurado, em primeira instância, pelos senados das câmaras (*Ordenações Filipinas*, 1985, Livro I, títs. 62 e 68). Os almotacés estavam encarregues da tabelação e terçamento dos géneros (alimentares e outros), da observância das taxas, pesos e medidas. Os juizes das alfândegas estavam afectos ao comércio, interno e externo, zelando pela arrecadação dos direitos de entrada e saída (*Idem*, Livro I, tít. 68).

responsabilidade dos magistrados e das Ordenações do Reino, e submetido ao “Imperante como pai de família”.

Um conceito diferente foi defendido por outro jurista, Francisco Coelho de Sousa e Sampaio, que, poucos anos depois, nas *Prelecções do Direito Pátrio, Público e Particular* (1794), quando se refere ao *Direito da Polícia* como suporte da “felicidade do Estado”, considera como seus instrumentos a cultura das disciplinas, o aumento da população, a saúde dos povos, o comércio, a agricultura e as manufacturas. Um programa em que, afinal, se baseou, nas suas linhas gerais, o Intendente Geral da Polícia e os restantes órgãos policiais criados durante o pombalismo e o reinado de D. Maria I.

Os tratados do médico António Nunes Ribeiro Sanches, *Tratado da Conservação da Saúde dos Povos* (1756)⁶ e, depois, o *Metodo para aprender e estudar a Medicina* (1763) foram, antes de mais, um tratado geral de polícia com base num tratado de saúde pública que, pelas suas implicações, extravasava para todas as áreas de governo e se apoiava na autoridade do conhecimento científico. O mesmo aconteceria com a proposta de José Pinheiro de Freitas Soares (1769-1831), *Tractado de policia medica, no qual se comprehendem todas as matérias que podem servir para organizar um regimento de policia de saúde, para o interior do reino de Portugal* (1818) que reverte para o Estado de Polícia a política de conservação da saúde, alicerçado na ideia de que uma população saudável é sinónimo de riqueza e de vantagens na concorrência entre os povos. Em 31 de Janeiro de 1784, no preâmbulo da tradução francesa de uma obra sobre a polícia⁷, que João Rosado de Villalobos dedica a Diogo Inácio Pina Manique, diz-se que “V.S. se desvela há tantos annos em polir huma Nação [...] he hum Genio Tutelar do Patriotismo, da honra, e gloria da Nação Portugueza”. No prefácio afirma-se que a polícia é “a alma da fortuna, e abundância, da tranquillidade publica, e de todas as commodidades geraes” e que as “luzes da Polícia” devem ser guiadas por leis ditadas “pela Razão, conformes à equidade natural, tendentes ao bem geral, e á utilidade parti-

⁶ Sanches, 1996: pp. 149-391; Sanches, 1959: pp. 1-200.

⁷ Villalobos & Vasconcellos, 1786-87.

cular de todos os homens em todas as classes” e postas em prática por um “poder executivo” forte “sem ser absoluto e ilimitado”.

O governo de polícia em Portugal

Num trabalho recente⁸ mostrei que a origem desta mudança em Portugal foi marcada pelo terramoto de 1755, um acontecimento que proporcionou uma sucessão de inovações administrativas que, com o decorrer dos anos, cimentaria um programa coerente de polícia desde a criação da Intendência Geral da Polícia (1760) até à constelação de organismos que se formaram no período pombalino e mariano-joanino (inspeções-gerais, intendências, superintendências, juntas, mesas, colégios, academias de arte, hospitais, bibliotecas, etc.).

Esta inovação não foi, portanto, determinada por qualquer dinâmica resultante de um processo político. O regime, na sua substância organizativa, com o conjunto dos seus magistrados e tribunais, e com o direito disponível, não tinha competências, conhecimentos e fórmulas de governo para lidar com a inesperada situação causada pelo sismo, tsunami e incêndio de Lisboa. Teve, por isso, que encontrar respostas recorrendo a saberes e experiências estrangeiras, sem tempo para grandes discussões dogmáticas, adequando as práticas inusitadas ao ritmo das necessidades.

Foram sujeitos à disciplina da polícia os mais diversos campos sociais, com objetivos e programas próprios, com novos atores e novas autoridades, saberes e técnicas que geraram um poder administrativo completamente novo e determinante nas futuras políticas de regulação social. Os comissários e os organismos que assumiram este programa reformista foram muitos e variados, com uma atividade dominada por uma intervenção enérgica, decisões rápidas e orientadas pela oportunidade política e pelo interesse público.

⁸ Subtil, 2008b, 2013.

Em 25 de junho de 1760, com o argumento de que a «justiça contenciosa» e a «polícia» eram incompatíveis, e tomando como exemplo as reformas europeias, foi criado o cargo de Intendente Geral da Polícia com “ampla e ilimitada jurisdição na matéria da mesma Polícia sobre todos os Ministros Criminais e Civis”, gozando do privilégio de desembargador do Paço com competências para, sobre todos os delitos, preparar os processos e deferir sobre os mesmos. Só em casos excepcionais seriam revistos pela Casa da Suplicação, podendo, inclusive, a polícia instaurar simples processos verbais, “sem limitação de tempo e sem testemunhas”, mesmo contra a “opiniões dos Doutores Juristas, as quais são entre si tão diversas como costumam ser os juízos dos homens”.

Quando Diogo Inácio de Pina Manique tomou posse (20 de maio de 1780), a sua jurisdição seria alargada à reedificação da cidade e, ao longo da sua carreira, o novo intendente intrometer-se-ia em diversas áreas de governo, criando conflitos com quase todas as autoridades, inclusive, com as secretarias de Estado. Mas, com o decorrer das reformas outras áreas acabariam por se autonomizar como, entre outras, a fazenda, comunicações e correios, agricultura, minas e metais e a saúde pública.

Na linha do *cameralismo*⁹, o Erário Régio (22 de dezembro de 1761) centralizou as operações de tesouraria da fazenda real, eliminou a pulverização das repartições que atuavam na arrecadação das receitas e pagamento das obrigações régias e inaugurou uma nova contabilidade pública. Sobre as estradas e comunicações, por falta de princípios de “Polícia” para estabelecer os critérios das suas construções e o seu bom uso, seria criado um Superintendente Geral das Estradas com a tarefa de formar um Regulamento de Polícia, Economia e Administração (Alvará de 11 de março de 1796). Quanto aos Correios, em 17 de Outubro de 1796, Rodrigo de Sousa Coutinho, fazia saber ao conde de Penafiel, proprietário do ofício de Correio-mor, que era necessário incorporar o ofício na Coroa por razões de «boa polícia». Na agricultura, Luiz Ferrari de Mordau seria nomeado Intendente Geral da Agricultura (1765), cargo que exerceria por muitos anos, pelo menos até 1802. Nas

⁹ Ver Cunha, 2010.

minas e metais, Joaquim Pedro Fragoso da Mota de Sequeira, doutor por Coimbra, viajaria pela Europa como pensionista do governo para obter conhecimentos antes de exercer o lugar de Intendente Geral das Minas e Metais do Reino, acontecendo o mesmo a José Bonifácio de Andrade e Silva. A área da saúde pública, que constituiu uma das mais dinâmicas no âmbito do governo de polícia, seria reformulada com a extinção dos cargos de Físico-mor e Cirurgião-mor e a criação da Junta do Protomedicato, nos primeiros anos do reinado de D. Maria I (Lei de 17 de julho de 1782). Entre os deputados da junta contaram-se ilustres cientistas da medicina como os doutores Francisco Tavares e José Correia Picanço, ambos lentes da Universidade de Coimbra, sócios da Academia Real das Ciências e de outras academias internacionais. Em 28 de agosto de 1813, a Junta de Saúde Pública aglutinaria competências de vários organismos no combate às epidemias.

Para melhor avaliar o impulso e o alcance desta nova administração policial, bastará lembrar que o quadro institucional da administração da Coroa se tinha mantido praticamente o mesmo desde a Casa de Áustria até ao terramoto de 1755, ou seja, ao longo de mais de século e meio e que, entre meados de Setecentos e as invasões franceses (1755-1807), seria profundamente alterado com a criação dos órgãos policiais criados e o crescente protagonismo das Secretarias de Estado, constituindo a maior reforma administrativa da monarquia portuguesa da época moderna.

Ofícios privados e públicos

Se os ofícios régios foram afectados pela doutrina de polícia, conforme se verá, também os ofícios privados («mecânicos»), entendidos como os “modos, os methodos, ou arte de trabalhar as primeiras matérias, por todas as partes sujeitas ao ensino, para as necessidades, e usos os mais necessários dos homens” passaram a ser entendidos de forma diferente¹⁰.

10 *Ellementos da polícia geral de hum Estado*, pp. 218-228.

A principal mudança consistiu na desconstrução do vínculo profissional às “mestranças”, um costume antigo que obrigava a quem queria trabalhar fazê-lo “sómente debaixo de hum mestre, que faz trabalhar segundo o seu methodo”, no respeito pelo tempo de ensino e preço do trabalho. Desde então, começou a admitir-se que os oficiais “remendões” que não faziam parte de um «corpo de mestres» pudessem ser livres de trabalhar e vender os seus produtos para “deixar a acada hum o direito de exercitar o seu ofício como elle entender, sem moléstia, constrangimento, ou embaraço algum”. Tudo isto para promover a riqueza das nações porque quantos mais oficiais houver mais “barata será esta obra, ainda que grosseira”.

A divisão dos ofícios para uma “útil direcção da Polícia” passou a ser equacionada em função da produção e conforme às necessidades internas (comércio passivo) ou às exportações (comércio ativo). A primeira nunca deveria ser excedentária para prejudicar o consumo interno e, neste sentido, a polícia devia de usar dos mecanismos da taxaço para a regular, enquanto, para a segunda, deveria utilizar todos os recursos para a estimular e favorecer o comércio. Para que esta administração policial pudesse ser eficaz preconizava-se que fosse baseada, antes de tudo, num conhecimento perfeito da realidade do país através de “bons mapas, do seu número, da sua força, da sua qualidade, do seu valor”, atualizados por balanços anuais, para se conhecer o seu desenvolvimento. Neste sentido, qualquer oficial que quisesse trabalhar deveria obter licença e ser recenseado pela Polícia com o objetivo de ser examinado nas suas competências e se determinar as suas acuidades face às necessidades. Competiria, ainda, à polícia impor as regras do trabalho e inspeccionar as suas actividades de forma permanente.

Os processos de contencioso entre «mestres» e «praticantes» deixariam de ser tratados exclusivamente pelos tribunais, passando para a alçada de uma junta ou conselho onde tivessem assento os oficiais de polícia e os representantes dos interesses da economia do país. Outra das funções da polícia seria a de colmatar a falta de ofícios com o estímulo à contratação de trabalhadores estrangeiros no respeito pela tolerância religiosa que “permite

hoje na Corte a todas as Nações Recatholicas [...] não só que professem as suas Religiões, mas também não os obrigando a fazerem profissão publica da Religião do Paiz”.

Pelo Alvará de 3 de agosto de 1753 caiu o costume de nos ofícios liberais ou mecânicos, após a morte dos proprietários, se pedirem cartas de provimento de que resulta “detrimento grave ao meu serviço e bem público” que requeiram “indústria, arte e experiência” fiquem vagos para serem providos “nas pessoas mais peritas e experimentadas” que passarão a serão admitidas em concurso. Esta corrente reformista seria, contudo, retemperada no início do reinado de D. Maria quando a rainha permitiu que alguns requerimentos de filhos de proprietários pudessem ser consultados (Aviso de 3 de setembro de 1777). Contudo, as consequências desta nova doutrina sobre os ofícios mecânicos estão praticamente por conhecer em Portugal, o que não acontece, porém, com os ofícios e cargos régios.

A primeira grande novidade sobre os ofícios públicos teve a ver com a adoção do carácter amovível e transitório dos seus desempenhos. A reforma começou em meados do século XVIII (entre 1750 e 1755) com a definição dos estatutos remuneratórios¹¹, segundo a qual o pagamento de um serviço por um ordenado constituía uma contratualização (modelo de obediência, disciplina e avaliação do desempenho), ao contrário, da ideia do ofício como fonte de rendimento sustentado por uma base económica autónoma (patrimonialização). Esta mudança no estatuto remuneratório foi acompanhada por um novo enquadramento jurídico segundo o princípio de que os proprietários “servão seus officios por suas proprias pessoas”, proibindo, por esta forma, a prática dos serventuários (Alvará de 8 de agosto de 1753), acontecendo o mesmo com as práticas de renúncia que deixariam de ser consultadas (Alvará de 20 de abril de 1754).

No início da década de sessenta, ganhava consistência a ideia de que os ofícios da fazenda “tenham a natureza de meras serventias [...] sempre amovíveis a Meu Real arbitrio” e que “nenhum oficial “possa accumular

11 Vários diplomas em *Collecção das Leis, Decretos, e Alvarás...*, 1777-1801.

em si dous Officios da Minha Real Fazenda” (Alvará de 22 de dezembro de 1761). Dez anos depois, num regimento com força de Lei (23 de novembro de 1770), eram combatidas as ideias corporativas: é “erroneo, abusivo, e sem fundamento” o direito consuetudinário com que os ofícios passavam de pais para filhos e, portanto, “Os Officios vagos, e que daqui em diante, succedendo vagar, forem por mim providos, se entendão sempre personalissimos, e dados sómente em vida” contra o chamado costume e “pretendido Direito Consuetudinario”. Todo o preâmbulo desta lei procura, porém, ancorar estas determinações na legislação pátria, inclusive, nas decisões de Cortes, que sempre terão fundado a mercê régia dos ofícios restrita à vida do donatário, não extensível aos filhos e outros descendentes ou parentes.

Estas prerrogativas baseavam-se em novas apreciações políticas como a que os provimentos deviam atender a critérios de “aptidão das pessoas” e à “confiança do Principe” que o costume e as opiniões dos “doutores, que preocupados, e cegos pelas sonhadas tradições de que era justo, e coherente com as Leis, e Costumes destes Reinos”, alteraram para a «repugante» ideia da transmissibilidade e do ministério personalíssimo. Entre o donatário e o sucessor devia, portanto, ser evitada a semelhança dos direitos tradicionais porque a diferença era “escandalosa, e miserável”, ou seja, a mercê só ao donatário pertence e está restrita à sua vida. Deste modo, estas inovações passaram a implicar que todo o funcionário régio possuísse jurisdição disponível, qualidades requeridas para o ofício (mérito) e responsabilidade pelo desempenho profissional (avaliação), ou seja, novos requisitos profissionais conjugados com a promoção da livre e espontânea vontade do monarca para proceder às nomeações dos ofícios. Foram também desmontados os inconvenientes que impediam o exercício destes ofícios com base na apostasia “fantástico motivo de serem de infecta Nação” (Alvará de 24 de janeiro de 1771).

A situação dos ofícios da revolução (1820)

De acordo com a relação de empregados públicos em funções nas secretarias de estado, tribunais e repartições públicas de Lisboa, bem como de pensionistas, mandada elaborar pela Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda no início do liberalismo (1821), reportando-se, portanto, à situação do ano anterior¹², são registados 3.813 beneficiários dos quais 387 se referem a pensões e 30 a tenças. No total das remunerações existem 523 em acumulação pelo que o total de empregados em atividade de funções é de 2.873. Deste conjunto são, ainda, admitidos dois grupos: os que fazem parte do «Número» e os «Supranumerários», ou seja, os do quadro e os que estão par além do quadro.

Embora os números se reportem à cidade de Lisboa é um facto que indiciam, na sua globalidade, dois indicadores poderosos. O primeiro diz respeito à qualidade e quantidade das grelhas de ofícios e cargos que se pode admitir como correspondentes à totalidade do Reino. O segundo indicador, sobre a quantidade de ofícios e cargos, não obstante não corresponder ao total do Reino, espelha a grande maioria de empregados públicos a que se deve, apenas, juntar os juízes de fora, provedores, corregedores, desembargadores da Relação do Porto, funcionários das alfândegas e pouco mais (alguns intendentess, inspetores e comissários delegados dos órgãos de administração central) que não serão, provavelmente, superiores a quatro centenas.

Como se pode ver pelo quadro I, as categorias profissionais recenseadas correspondem a 67 tipologias, das quais 11 (em maiúscula) merecem atenção pela novidade uma vez que não surgem na linguagem do sistema antigo ou, quando aparecem, são muito residuais. É o caso de ajudante, amanuense, praticante e contínuo que dão indicações de uma aprendizagem dos ofícios burocráticos, o de bibliotecário e correio que ganham alguma identidade depois da criação da Real Biblioteca Pública e da nacionalização dos correios e postas, o de escriturário, porventura, a maior novidade da grelha, que está associado a uma gradação de competências internas ao ofício a que

¹² *Relação nominal dos empregados públicos, e pensionários...*, 1821.

corresponde uma progressão profissional e, por fim, classificações funcionais muito generalistas como empregado, moço ou «homem» que podem significar actividades ainda pouco definidas justamente por estarem associadas a tarefas ocasionais dos organismos sem conteúdo funcional. O mesmo se poderá dizer quanto aos cargos (ver quadro II) que estão classificados em 28 categorias, das quais 7 (em maiúscula) são claramente produto das reformas da administração policial (administrador, chefe, comissário, diretor, inspetor, intendente e superintendente).

Como já foi anotado, o conjunto de organismos envolvidos neste recenseamento (ver quadro III) espelha a estrutura da administração central e vai mesmo para além da mesma na medida em que inclui instituições que não são propriamente administrativas porque dependem de órgãos executivos como as cadeias, faróis, fornos, obras e fábricas, muito embora os funcionários inventariados digam respeito apenas a elementos de direção ou controlo por parte da administração régia e não correspondam ao conjunto dos seus empregados.

Uma aproximação mais detalhada a este inventário pode conduzir-nos ao desenho do perfil destes ofícios (ver quadro IV). As cinco categorias mais representativas (escriturário, escrivão, oficial, praticante e feitor) equivalem a cerca de 60% de todo o conjunto. O maior grupo, dos «escriturários», inexistente durante a monarquia corporativa, apresenta ainda uma categorização que começa na designação simples de escriturário, passa pelas graduações em terceiro e segundo escriturário e termina em primeiro escriturário. Segue-se o «oficial» cuja novidade é a proliferação do ofício por vários organismos administrativos, quando só existia no âmbito das secretarias de estado, e uma progressão de escalões altamente seletiva. Os escalões de oficial maior e oficial menor estão reservados para as secretarias de Estado enquanto os de graduação simples, terceiro, segundo e primeiro ficam afetos a outros órgãos como particular incidência nas mesas, juntas e intendências. A categoria de «praticante», também nova, significa o patamar de acesso aos ofícios anteriores o que significa a criação de um tirocínio e estágio antes da

entrada na carreira. A referência ao tradicional ofício de «escrivão» é acompanhada pela mesma ideia de progressão profissional através de escalões semelhantes aos escriturários, o que nunca tinha acontecido anteriormente. A alta representação dos «feitores» traduz, por sua vez, a importância de um cargo a quem estão confiadas tarefas de controlo, supervisão e gerência, convenientemente adequadas ao Estado *de Polícia*.

Nesta nova linha doutrinária sobre os ofícios podemos ainda assinalar os casos de administrador, comissário e inspetor. Os apontadores, bibliotecários e cirurgiões, sendo embora menos representativos, apresentam igualmente escalões de progressão na carreira. A grande maioria dos rendimentos (cerca de 65%) situa-se no intervalo entre 200 e 400 réis anuais. Abaixo de 200 réis temos um grupo com cerca de 23% de ofícios. A acumulação de vencimentos entre ofícios menores é dominante entre escrivães, meirinhos, escriturários, oficiais e fiéis. Vejamos o topo dos rendimentos, sem considerar a atribuição de pensões, superiores a 1.900 réis anuais, que está reduzido a uma pequeníssima elite dividida entre os que conseguem obtê-lo através de um só ofício ou por acumulação de cargos (ver quadros V e VI). No último caso, num total de 23 funcionários e ministros régios, as acumulações fazem-se, fundamentalmente, num círculo institucional formado pelos tribunais da Casa da Suplicação e Desembargo do Paço, pelos conselhos Ultramarino e da Fazenda, e pelas juntas do Tabaco, Comércio e Almirantado. E todos os cargos e ofícios exercidos na Casa das Rainhas¹³ e de Bragança são sempre em acumulação.

De destacar, sem dúvida, a situação privilegiada de João António Salter de Mendonça¹⁴, cujo rendimento, com seis acumulações, equivale ao vencimento de mais de cinco desembargadores do Paço, um dos cargos mais

¹³ Na Casa das Rainhas esta situação está foi comprovada em Subtil, 2008b: pp. 725-767.

¹⁴ João António Salter de Mendonça, um dos mais importantes políticos do final do Antigo Regime, era filho de uma natural de Pernambuco e o desembargador Jorge Salter de Mendonça. Nasceu em 15 de Agosto de 1746 e faleceu em 14 de Junho de 1825. O avô materno foi capitão-mor de Pinhanéu e senhor do engenho de Goyana. Era, ainda, bisneto de D. Cosme Pessoa, filha do sargento-mor de Pernambuco. Tomou posse como desembargador do Rio de Janeiro no ano de 1786. Chegou a desembargador do Paço em 1802. Depois da fuga de D. João VI para o Brasil foi secretário do Conselho de Regência e nomeado Secretário de Estado dos Negócios do Reino. Recebeu o título de Visconde de Azurara meses antes da revolução liberal.

bem remunerados (1.200 réis anuais), do Almirante Pedro Mariz de Sousa Sarmiento, do conde de Peniche, dos desembargadores António José Guião e Joaquim António de Oliveira Leite de Barros e, ainda, de Cipriano Ribeiro Freire. Quanto aos ofícios singulares (quadro VI), é dominante a remuneração atribuída a diplomatas em missões especiais no estrangeiro e o singular caso dos deputados do Conselho da Fazenda, o cargo mais bem pago na administração central.

Conclusão

As práticas de polícia revestiram-se de particular importância na medida em que conseguiram ampliar as formas de controlo social através de dispositivos e tecnologias disciplinares que haveriam de conduzir à ‘morte’ política e institucional dos organismos polissinodais. A melhor forma de caracterizar o sistema político em Portugal, após o terramoto de 1755, é justamente o Estado de Polícia de que procurámos identificar, ao longo do texto, algumas das suas influências na categorização dos ofícios e nos perfis das competências profissionais.

QUADRO I

Categorias profissionais

Tipologias	
1. Advogado	1. Examinador
2. AJUDANTE	2. Executor
3. AMANUENSE	3. Feitor
4. Anotador	4. Fiel
5. Apontador	5. Fiscal
6. Aprendiz	6. Físico
7. Arquitecto	7. Gravador
8. ASSISTENTE	8. Guarda
9. Auditor	9. HOMEM
10. Avaliador	10. Inquiridor
11. BIBLIOTECÁRIO	11. Interprete
12. Boticário	12. Juiz
13. CAIXEIRO	13. Lente
14. Caminheiro	14. Médico
15. Carcereiro	15. Medidor
16. Cartulário	16. Meirinho
17. Cirurgião	17. Mestre
18. Cobrador	18. Mineiro
19. Comprador	19. MOÇO
20. Condutor	20. Oficial
21. Contador	21. Pagador
22. CONTÍNUO	22. Porteiro
23. CORREIO	23. PRATICANTE
24. Corretor	24. Professor
25. Criado	25. Promotor
26. Cronista	26. Recebedor
27. Cursor	27. Sacador
28. Distribuidor	28. Secretário
29. EMPREGADO	29. Selador
30. Encarregado	30. Servente
31. Enfermeira	31. Serventuário
32. Ensaizador	32. Solicitador
33. ESCRITURÁRIO	33. Tesoureiro
34. Escrivão	-

QUADRO II

Cargos

Designações	
1. Adido	
2. ADMINISTRADOR	
3. Agravista	
4. Alcaide	
5. Almotacé	
6. Almoxarife	
7. Censor	
8. Chanceler	
9. CHEFE	
10. COMISSÁRIO	
11. Conselheiro	
12. Conservador	
13. Cônsul	
14. Corregedor	
15. Deputado	
16. Desembargador	
17. DIRETOR	
18. INSPETOR	
19. INTENDENTE	
20. Ministro	
21. Ouvidor	
22. Presidente	
23. Procurador	
24. Provedor	
25. SUPERINTENDENTE	
26. Vedor	
27. Vereador	
28. Zelador	

QUADRO III

Organismos recenseados

Inventário	
Academias	Imprensa Nacional
Alfândegas	Intendência da Marinha
Almotaçarias	Intendência das Minas e Metais
Almoxarifados	Intendência Geral da Policia
Arsenais e Armazéns	Junta da Bula da Cruzada
Aula de Comércio	Junta da Fazenda da Marinha
Aula de Gravura	Junta da Saúde
Biblioteca Nacional	Junta das Munições da Boca
Cadeias	Junta do Almirantado
Câmara de Lisboa	Junta do Comércio
Casa da Índia	Junta do Melhoramento das Ordens Religiosas
Casa da Moeda	Junta do Tabaco
Casa da Suplicação	Junta dos Provimientos de Boca
Casa das Obras	Junta dos Três Estados
Casa das Rainhas	Juntas de Juros (Real Empréstimo, Novo Imposto)
Casa de Bragança	Mesa da Consciência e Ordens
Casa do Risco	Mesa das Carnes
Casa dos Seguros	Mesa das Três Casas
Casa Pia	Mesa do Bem Comum
Caudelarias	Mesa do Pescado Seco
Cavaliarias Reais	Mesa do Sal
Chancelarias	Mesa dos Azeites
Cofres Públicos	Mesa dos Vinhos
Colégio dos Nobres	Museu e Jardim Botânico
Comissariados	Oficina Régia
Conselho da Fazenda	Paço da Madeira
Conselho da Guerra	Pinhais
Conselho Ultramarino	Porto de Belém
Contadorias	Porto de Cascais
Correio e Postas	Portos Secos
Depósito Publico	Provedor-mor da Saúde
Desembargo do Paço	Registo Geral das Mercês
Fábrica da Cordoaria	Repartição do Selo
Fábrica da Pólvora	Secretarias de Estado
Fabrica das Sedas	Superintendência Geral dos Contrabandos
Faróis	
Fornos	
Hospitais	

QUADRO IV
Categorias profissionais com mais de 50 incidências

1	2
1. Administrador (75)	
2. Ajudante (72)	
3. <i>Apontador</i>	<i>Sem graduação; 1.º e 2.º</i>
4. <i>Bibliotecário</i>	<i>Sem graduação; 1.º e 2.º</i>
5. <i>Cirurgião</i>	<i>Sem graduação; 1.º e 2.º</i>
6. Comissário (64)	
7. Contínuo (71)	
8. Deputado (72)	
9. Escriturário (437)	Sem graduação; 1.º; 2.º e 3.º
10. Escrivão (316)	Sem graduação; 1.º; 2.º e 3.º
11. Feitor (321)	
12. Fiel (64)	
13. Guarda (166)	
14. Inspector (51)	
15. Moço (53)	
16. Oficial (330)	Sem graduação; Papelista; 1.º; 2.º; 3.º; Maior; Menor
17. Porteiro (83)	
18. Praticante (301)	

Nota: **1** – Total de incidências entre parêntesis; **2** – Categorias com escalões (entre parêntesis os níveis de classificação); a *itálico* estão referidas categorias com escalões mas com nível de incidência inferior à selecionada.

QUADRO V
Ofícios singulares superiores a 1.900 réis anuais

Titular	Cargo	Total
1. Pedro de Sousa Holstein	Ministro Plenipotenciário na Santa Sé	9.600
2. Joaquim Lobo da Silveira	Ministro Plenipotenciário na Suécia	6.000
3. José Amado Graham	Secretário da Missão nos Estados Unidos	2.400
4. Rafael da Cruz Guerreiro	Encarregado dos Negócios na Sardenha	2.400
5. António Correia de Amorim e Castro	Conselheiro no Conselho da Fazenda	2.000
6. Francisco Manuel de Andrade Moreira	Conselheiro no Conselho da Fazenda	2.000
7. José Maria de Sousa	Conselheiro no Conselho da Fazenda	2.000
8. Lourenço de Lima	Conselheiro no Conselho da Fazenda	2.000
9. Manuel de Portugal e Castro	Conselheiro no Conselho da Fazenda	2.000
10. Domingos António de Sequeira	Pintor da Câmara	2.000
11. Filipe Vaz de Carvalho e Sampaio	Contador Fiscal das Tropas	2.000
12. Francisco Vieira	Pintor da Câmara	2.000
13. João António de Araújo de Azevedo	Conselheiro no Conselho da Fazenda	2.000
14. João Jacomo Altavila	Comissário na Serra Leoa	2.000
15. Joaquim César de Figanietti	Comissário na Serra Leoa	2.000
16. Joaquim José de Sousa	Conselheiro no Conselho da Fazenda	2.000
17. José da Cunha Fialho	Conselheiro no Conselho da Fazenda	2.000
18. Visconde de Balsemão	Conselheiro no Conselho da Fazenda	2.000

QUADRO IV
Rendimentos superiores a 1.900 réis anuais obtidos em acumulação

Titular
1. João António Salter de Mendonça, visconde de Azurara
2. Pedro Mariz de Sousa Sarmento
3. Caetano de Noronha, conde de Peniche
4. António José Guião
5. Cipriano Ribeiro Freire
6. Joaquim António de Oliveira Leite de Barros
7. Carlos May
8. Joaquim da Costa e Silva
9. Pedro de Mendonça e Moura
10. João Velásquez Sarmento
11. Joaquim Guilherme da Costa Posser
12. Vasco Manuel da Câmara, conde Porteiro-mor
13. Manuel Nicolau Esteves Negrão
14. José Acúrcio das Neves
15. João de Sampaio Freire de Andrade
16. Miguel António de Melo
17. Nuno Caetano da Costa
18. António Martins Seixas
19. Francisco Coelho de Sousa Sampaio
20. Joaquim António Xavier Anes da Costa
21. Manuel Vicente Teixeira de Carvalho
22. Joaquim António de Araújo
23. José Ribeiro Saraiva

Nota:

CS – Casa da Suplicação;

CB – Casa de Bragança;

CU – Conselho Ultramarino;

JT – Junta do Tabaco;

JC – Junta do Comércio;

CF – Conselho da Fazenda;

CR- Casa das Rainhas;

CF – Conselho da Fazenda;

JA – Junta do Almirantado.

CAPÍTULO VII

O Processo e a Transição

Histórias das instituições I (1779-1884)

A divisão do verbete em duas partes justifica-se pela abundante e diversificada produção historiográfica no domínio da história das instituições. O critério de separação teve em conta o equilíbrio da dimensão dos textos, períodos abrangidos e o carácter nuclear e emblemático que representa a obra de Henrique da Gama Barros, neste caso o ano de edição do primeiro tomo da sua *História da Administração Pública em Portugal nos Séculos XII a XV* (1885). Podia, evidentemente, ser adoptada a sinalização da inovação teórica e metodológica consubstanciada na obra de Manuel Paulo Merêa, mas passaríamos a lidar com uma grande desconformidade temporal e historiográfica entre as duas partes.

Abordar a História das Instituições para uma época anterior ao 25 de abril de 1974 é, de uma forma geral, falar também da História do Direito. E isto teve, entre outras, duas consequências importantes para a época. A primeira diz respeito ao facto de os cultores da história das instituições terem sido, salvo raras exceções, académicos das FD, embora, com o aparecimento das Faculdades de Letras e do curso de Ciências Histórico-Filosóficas, comecem a aparecer os primeiros historiadores *tout court* e a surgir, inclusive, historiadores sem formação universitária. Mas a prevalência dos *jushistoriadores* fez da história das instituições uma história que privilegiou as fontes legislativas e o modelo de organização do Estado.

A segunda tem a ver com o entendimento que, à época, se tinha das «instituições», diferente do que viria a ser adotado pelos historiadores pós-modernos e que constitui o quadro teórico onde se enquadra o autor deste texto. Se esta nova análise institucional passou a centrar-se nos mecanismos multidimensionais da produção de poder visto como *puissance* de controlo e disciplina, antes as «instituições» eram entendidas como integrantes do sistema jurídico que só aceitava o poder segregado pelo direito oficial e pelo Estado.

A génese desta «revolução» teórica imbricou-se numa rede epistemológica plural que emergiu nas primeiras décadas do século XX e mudou a forma de ver o poder e a sociedade. Estão, entre muitas outras, a referência marcante da microsociologia de Georg Simmel (1858-1918) que irá contribuir para a desconstrução dos mecanismos de centralidade política; as linguagens taxonómicas e de diferenciação política e social a partir das obras de Norbert Elias (1887-1990) sobre a sociedade de corte e o processo civilizacional; a descoberta da autonomia de certos instrumentos e práticas do Estado (burocracia e administração) no seguimento do contributo de Max Weber (1864-1920) para o entendimento das instituições como formas sociais duráveis de organização do poder; a crítica sociológica de Émile Durkheim (1858-1917) à teoria jurídica liberal, nomeadamente ao monopólio da imposição do poder supra-individual do Estado, acentuando o carácter social e solidário das normas jurídico-institucionais - uma espécie de consciência social; a sociologia de Georges Gurvitch (1894-1945) ao destacar os aspetos “não oficiais” do direito, a oposição entre o direito escrito e o direito vivo enraizado nas tradições, nos costumes e na vida das comunidades, uma teia de poderes multifacetados e plurais; os vários estruturalismos que abriram novas análises sobre o poder (produção simbólica, processos de inculcação, imposição das estruturas estruturantes e dispositivos disciplinares) que seriam incorporadas no arsenal teórico da pós-modernidade¹. E, mais recente-

¹ Por exemplo, Pierre Bourdieu, Michel Foucault, Gilles Deleuze, Pierre Legendre e Félix Guattari. Para um enquadramento destas questões e bibliografia, ver Hespanha, 1986.

mente, haverá que realçar as variantes do neo-institucionalismo com novas contribuições teóricas no campo histórico, sociológico e da ciência política².

No campo dos *jushistoriadores* despontava, também, a ideia de que a história das instituições era, essencialmente, uma história dos factos sociais. Uma renovação «provocada» por Maurice Hauriou (1856-1929), *jushistoriador* francês, que tomou as instituições como «coisas» objetivas, fossem normas jurídicas ou não, privilegiando a análise do processo da instituição mais do que a própria instituição. Ao contrário de Émile Durkheim que realçava a coerção da força coletiva para impor constrangimentos, Maurice Hauriou substituiu-a pelo conceito do poder de consentimento das partes para gerar equilíbrio entre forças sociais, económicas e políticas. Por isso, no seu entender este poder não se limitava só ao Estado:

“Une institution est une idée d’oeuvre ou d’entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s’organise qui lui procure des organes; d’autre part, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l’idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures”³.

Se estas teorias tiveram repercussões enormes na Europa para superar a história institucional de pendor estadualista, liberal e positiva, não tiveram repercussões em Portugal senão a partir do fim do Estado Novo. Aconteceu o mesmo com o movimento historiográfico da *Escola dos Annales* e da vaga revisionista da historiografia marxista na medida em que tomavam a história institucional por uma coisa menor, um reflexo do modo de produção e das forças produtivas. As tendências que, apesar de tudo, estavam a contrariar esta moda, nomeadamente a partir de Louis Althusser (teoria da sobre-determinação), não foram sequer rececionadas em Portugal.

² Hall, 2003.

³ *Apud* Millard, 1995: p. 392.

Só nas últimas três décadas do século XX, depois dos trabalhos de António Manuel Hespanha, curiosamente um historiador que veio do Direito⁴, a história das instituições começou a trabalhar temas inovadores enquadrados no descentramento do(s) poder(es), construção social e política do Estado, perda do monopólio das instituições de coerção, descoberta do poder doce da persuasão, violência simbólica, mecanismos de legitimação, pluralismo político, alteridade das normas jurídicas, autopoiese da burocracia, o amor e os afetos da dominação ou dispositivos disciplinares de governo. Seja como for, estas duas grandes dimensões teóricas e metodológicas, a de pendor mais formalista-estadualista e a da fragmentação de objetos de estudo e de metodologias continuaram até ao tempo presente, privilegiando diversas análises e críticas que contribuíram e contribuem para a valorização e o enriquecimento do próprio conceito de instituição e da história das instituições.

Podemos concluir que a historiografia institucional, ao longo do período coberto por este DHP, foi marcada, fundamentalmente, pelo positivismo e pela teoria liberal estadualista e não evidenciou quaisquer tendências teóricas de interpretação⁵. O contexto foi, também, marcado pela preferência por temas como as cortes, municípios, poder régio, organização da administração central e corporações, uma escolha justificada pelo liberalismo para quem estas instituições marcaram o programa regenerador contra o «absolutismo», como pelo Estado Novo devido à natureza ideológica do regime. Seja como for, esta história das instituições contribuiu com inegáveis serviços para a futura historiografia: incorporação dos arquivos dos organismos do Antigo Regime, custódia e criação de instituições de arquivo, tratamento documental (instrumentos de descrição e acessibilidade), produção em massa de coleções de legislação, dicionários e repertórios e, não menos importante, a formação de arquivistas e bibliotecários.

Entre 1788 e 1794, alguns sócios da ARCL começaram a visitar cartórios e a fazer inventários dos acervos documentais, sendo notável o relatório

⁴ Silva, 2015.

⁵ Ver, para boa parte do período, Homem, 2011.

de João Pedro Ribeiro *Sobre o estado atual dos cartorios do Reino e necessidade de acautelar pelos meios oportunos a sua total ruína* (1798). Seria, por isso, nomeado professor de Diplomática na UC, disciplina que viria a ser transferida para a Torre do Tombo (1801), mais tarde Arquivo Nacional (Regulamento de 1823), com a missão de incorporar os acervos das instituições extintas com a revolução. O crescimento da documentação e a necessidade de acesso à mesma desenvolveu os instrumentos de descrição e as técnicas de instalação arquivística, criando uma configuração funcional totalmente nova em relação ao antigo arquivo administrativo da Coroa. Os regulamentos posteriores (1839, 1862) irão melhorar a qualidade dos processos de incorporação e a elaboração de índices de consulta, embora o acesso público à documentação seja do início do século XX (1911). Sem dúvida que, no plano orgânico, a ARCL foi a instância que integrou esta história institucional evidenciada no conjunto de memórias, na atribuição de prémios de investigação, na valorização do arquivo e da biblioteca, na produção e divulgação de fontes legislativas, jurídicas, regulamentares e na edição de repertórios e obras inéditas ⁶.

Esta atividade exigiu, necessariamente, a formação em diplomática, numismática, bibliologia e paleografia, acabando por levar à criação de “um curso de instrução superior, denominado de bibliothecario-archivista” (1887), bem como da Inspeção Geral das Bibliotecas e Arquivos Públicos. No início do século XX, com os ideais republicanos sobre educação e cultura, “os serviços das Bibliothecas e Archivos Nacionaes” foram reorganizados (1911) e espalhados por todo o país como é o caso, por exemplo, dos arquivos distritais⁷ e, também, dos arquivos «institucionais» como o da Universidade de Coimbra (também arquivo distrital desde 1927), Arquivo Histórico Militar (1911), Arquivo Histórico do Ministério das Obras Públicas (1852), Arquivo Histórico do Ministério dos Negócios Estrangeiros (1921), Arquivo Histórico Ultramarino (1931), Arquivo Histórico do Ministério das Finanças

⁶ Serrão, 1972-74.

⁷ 1916, Leiria, Bragança e Évora; 1917, Braga; 1918, Lisboa e Santarém; 1931, Porto, Coimbra, Guimarães, Funchal, Ponta Delgada; 1932, Viseu; 1933, Portalegre; 1948, Angra do Heroísmo; 1965, Aveiro, Castelo Branco, Faro, Beja, Guarda, Horta, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real.

(1937) e muitos arquivos municipais. O mesmo aconteceria à formação dos historiadores com o Curso Superior de Letras (1858-1911) e o surgimento das Faculdades de Letras (1911).

O certo é que, apesar desta rede arquivística, a história institucional assentou, sobretudo, nas fontes jurídicas e, por isso, o século XIX foi o século da edição de coleções de legislação: leis, decretos, alvarás, regulamentos, regimentos, suplementos, repertórios, índices e auxiliares⁸. Terá sido, aliás, esta procura pela legislação impressa que levou à proliferação de oficinas tipográficas especializadas como, entre as mais importantes, a oficina de João António da Silva (1778), António Rodrigues Galhardo, Miguel Rodrigues e a Nunesiana (1797-1801), as tipografias Maigrense e Luís Correia da Cunha (1825-1860), Viúva Silva e Filhos e Alípio Castello Branco (1838-1842). A esta moda colecionista associou-se o enciclopedismo com trabalhos que, ainda hoje, são de consulta obrigatória como a obra de Inocêncio Francisco da Silva (1810-1876), *Diccionario Bibliographico Portuguez* (continuado por Wesceslau de Brito Aranha e J.J. Gomes de Brito), 1858-1958, 25 volumes; de Clemente José dos Santos (barão de São Clemente, 1818-1892), taquígrafo na Câmara dos Pares, *Documentos para a História das Cortes Geraes da Nação Portuguesa* (1884, oito volumes); do Visconde de Santarém (1791-1856), *Memórias para a História, e Theoria das Cortes Geraes, que em Portugal se celebraram pelos Tres Estados do Reino, ordenadas e compostas neste anno de 1824* (1827-8), com nova edição e um estudo de António Sardinha (1924), o *Diccionario Jornalístico Portuguez* de Augusto Xavier da Silva Pereira (1838-1902), 1889, ou o *Diccionario Histórico, Chorografico, Heraldico, Biographico, Bibliographico, Numismatico e Artistico* (1904-1915).

Por outro lado, a marca da componente ideológica foi evidente na seleção das instituições e no género narrativo. A vitória dos liberais (1834), a implantação da República (1910) e o 28 de maio (1926), para além de forçarem esta contaminação, fixaram a memória dos seus “heróis” e a educação das gerações através da “aprendizagem” do passado⁹. Os pontos altos desta

⁸ Ver a panóplia desta variedade em Hespanha, 1978.

⁹ Caso emblemático do culto da “memória nacional”, ver Matos, 1998: p. 240.

história, indisfarçavelmente *engagé*, foram o Congresso do Mundo Português (1940), o VIII Centenário da Fundação de Portugal (1943) e o III Centenário da Restauração (1940). Acontecia o mesmo na história do direito com o retorno ao dogma legalista-estadualista, forçando a cumplicidade do Direito do Estado com o Direito da Nação, dogmática bem ilustrada por Luís Cabral de Oliveira de Moncada (1888-1974), jurista e professor de Direito da UC, um ativista do Integralismo Lusitano e do nacional-sindicalismo, diretor da FD (1955 a 1958), vice-reitor da UC (1932 a 40), condecorado com a Grã-Cruz da Ordem Militar de Sant'Iago da Espada (1969) e *honoris causa* pela universidade de Heidelberg (1936).

Se estas características dominaram a historiografia referente ao período do DHP, o facto é que houve, também, singularidades de que destacaríamos duas. O debate que começou nos finais do século XIX sobre a periodização política e institucional, tendo em conta a definição de lógicas de continuidade do processo histórico e o critério da utilização dos reinados como períodos «naturais» e lineares. E o aparecimento de grandes sínteses e monografias que envolveram o trabalho em equipa ou a investigação individual aprofundada, embora as monografias académicas sejam raras. Podemos dizer o mesmo sobre as *Histórias Gerais* quase sempre inacabadas. Percebe-se, assim, que esta historiografia só pode ser compreendida e analisada tendo em atenção o ambiente em que os historiadores trabalharam, os recursos humanos e materiais disponíveis, o nível de desenvolvimento técnico da arquivística e da biblioteconomia, a tipologia das fontes e, sobretudo, o entendimento teórico dos conceitos de poder e de instituição.

Para o recenseamento mais importante desta historiografia temos que começar, obviamente, por Pascoal José de Melo Freire (1738-1798), Lente de Direito Pátrio da UC, autor do primeiro manual de História do Direito, *Historia juris civilis lusitani* (redigido entre 1783 e 1789), *Instituições do Direito Civil Português (tanto público como particular)*, adotado como compêndio nas FD [?] e cuja influência perdurou até meados do século XIX. No Livro I (títulos VII a XV) invoca os vereadores, almotacés, companhias do comércio, Fábrica das Sedas de Lisboa, Fábrica de Panos da Covilhã, Junta do Comér-

cio, Juiz da Índia e Mina, Conselho Ultramarino, Almotacé-mor, Provedor da Saúde, Provedor Régio, Intendente Geral da Polícia da Corte e do Reino, Real Mesa Censória, alcaides-mores, capitão de ordenanças, corregedores, provedores, juízes, Auditor Militar, Conselho de Guerra. No Livro II (título II) descreve as competências do Desembargo do Paço, dos municípios, juízes ordinários, vereadores, oficiais, juízes dos órfãos, de vintena para, no título III, dissertar sobre a correição, donatários, ouvidores, Casa da Rainha, Real Casa do Infante, Casa dos Duques de Bragança, oficiais maiores (mordomo-mor, almotacé-mor, aposentador-mor, monteiro-mor) e suas competências. Ao hierarquizar os tratamentos protocolares lista uma série de ofícios régios além dos Grandes do Reino, Eclesiásticos, Duques, Marqueses e Condes. Foi continuado, em alguma medida, por Francisco Coelho de Sousa Sampaio (17?/1820?) com as *Prelecções do Direito Pátrio, Público e Particular* (1793) e, sobretudo, por Manuel António Coelho da Rocha (1793-1850) docente da FDUC com o *Ensaio sobre a História do Governo e Legislação de Portugal para servir de Introdução ao Estudo do Direito Pátrio* (1841, manual até ao final do século) e as *Instituições de Direito Civil Português, para uso dos seus discípulos* (1848), em especial a história sobre morgados, vínculos, capelas, aforamentos, legados pios e enfiteuse.

De certo modo inusitado foi o reaparecimento (1804) do livro de Frei Nicolau de Oliveira (1566-1634) que servirá como fonte para muitos trabalhos posteriores. O autor esteve em Marrocos, na libertação de cativos, e publicou (1620) o *Livro das Grandezas de Lisboa composto pelo padre Frey Nicolao d'Oliveira, religioso da Ordem da Sanctíssima Trindade, e natural da mesma cidade, dirigido a D. Pedro d'Alcáçova, alcaide mor das três villas, Campomayor, Ongvella, e Idanha a Nova, e comendador das Idanhas* com um resumo sobre a rede orgânico-funcional da Administração Central da Coroa: Senado da Câmara, tribunais, Juízo da Alfândega, Mesa da Consciência e Ordens, Conselho da Fazenda, Conselho de Estado, Tribunal do Santo Ofício, Tribunal da Legacia, Desembargo do Paço, Juízo dos Feitos d'El Rey e da Coroa e Chancelaria da Corte, para além de elencar ofícios e descrever a tramitação processual.

Pela mesma altura, Joaquim de Santa Rosa de Viterbo (1744-1822), franciscano, membro da ARCL e notário apostólico (1791), visitou muitos arquivos e bibliotecas e compilou o *Elucidario das palavras, termos e phrazes, que em Portugal antigamente se usaram, e que hoje regularmente se ignoram: obra indispensável para entender sem erro os documentos mais raros e preciosos que entre nós se conservam. Publicado em beneficio da litteratura portugueza, e dedicado ao Principe Nosso Senhor*. Mas a prática do método diplomático e paleográfico foi marcada por João Pedro Ribeiro (1758-1839) com as *Dissertações Chronológicas e Críticas sobre a História e Jurisprudência Ecclesiástica e Civil* (1810-1836) e pelo estudo da legislação e dos modelos de governação de José Anastácio de Figueiredo (1766/1805), *Synopsis Chronológica de Subsídios, ainda os maiores, para a Historia e estudo critico da Legislação Portugueza* (1790) e *Memória sobre a origem dos nossos Juizes de Fora* (1792).

Contudo, os trabalhos mais relevantes pertenceram a Francisco Manuel Trigoso de Aragão Morato (1777-1838) que estudou no Colégio dos Nobres antes de ingressar na UC para terminar Direito Canónico (1799). No período anterior à revolução foi lente da UC, membro da ARCL e viria a ser eleito deputado às Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa e nomeado Par do Reino (1834). Sendo vice-Presidente da ARCL escreveu a *Memória sobre os Chancelleres Mores dos Reis de Portugal, considerados como primeiros Ministros do despacho e expediente dos nossos Soberanos* (1837), onde relata o aparecimento do ofício (D. Afonso Henriques) e compara com outros da Casa Real no tempo de D. Afonso II e D. Dinis como os escrivães da puridade que irão concorrer com o poder dos chanceleres-mores. Seria com D. João III que a jurisdição dos chanceleres passou para o Desembargo do Paço e para o Juiz da Chancelaria da Casa da Suplicação, enquanto os Escrivães da Puridade monopolizaram a assistência ao despacho régio. Aborda, depois, o surgimento dos secretários d'El-Rei e os Secretários de Estado, um tema que será continuado noutros trabalhos, um relativo à *Memória sobre os Secretários dos Reis e Regentes de Portugal desde os antigos tempos da Monarquia até à aclamação de el-Rei D. João IV*, e outro acer-

ca da *Memória sobre Os Escrivães da Puridade dos Reis de Portugal, e do que a este officio pertence*, (1835). Na sequência das queixas às Cortes sobre a Mesa da Consciência e Ordens, apresentou um projeto para a sua extinção (1822) acompanhado por uma *Memória sobre a origem da Mesa e a demonstração da sua inutilidade* serviria, mais tarde, para a sua extinção (16 de agosto de 1833). De referir, ainda, José António de Sá (17?/1819) com o estudo *Sobre a origem e jurisdição dos corregedores das comarcas*, 1806.

Outra importante figura foi Joaquim José Caetano Pereira e Sousa (1756-1819), de família letrada ingressou na Ordem de Cristo, aderiu ao projeto pombalino e lecionou no colégio dos Nobres até 1804. Fundador da ARC e próximo de D. Rodrigo de Sousa Coutinho, pertenceu à mesma loja maçónica (Loja Amizade, criada em 1801) com o Principal da Sé de Lisboa e irmão do Conde de Linhares e, ainda, com Jácome Ratton, Francisco de Borja Stockler e os filhos do Intendente Pina Manique (Paulo Nogueira de Andrade Pina Manique e Pedro António de Pina Manique). Por ter sido advogado da Casa da Suplicação decidiu escrever as *Primeiras Linhas sobre o Processo Civil* (1818) sobre o circuito processual dos tribunais, a jurisdição dos corregedores, provedores, juizes de fora e órfãos. Porém, a obra mais útil para a história das instituições foi o *Esboço de hum Diccionario Juridico, Theoretico, e Pratico, remessivo às leis compiladas e extravagantes* (1825-1827, 3 tomos).

A influência de Alexandre Herculano (1810/1877) teve consequências pelo pioneirismo da sua obra e pelo que representou de rigor e modernidade na conceção de uma história de base documental e crítica¹⁰. Ao declarar que o mister da História é “averiguar qual foi a existência das gerações que passaram” e que

“quem se ocupar da história portuguesa há de sepultar-se nos arquivos públicos e descobrir entre milhares de pergaminhos (...) aquele que faz ao seu intento; (...) há de avivar as inscrições, conhecer os cartórios particulares das catedrais, dos municípios e dos mosteiros; há de ser paleógrafo, antiquário, viajante, bibliógrafo, tudo”¹¹.

¹⁰ Matos, p.27.

¹¹ Vol. I, pp. 19, 23.

Herculano contribuiu decisivamente para a profissionalização e a autonomização do estatuto de historiador.

No que às instituições diz respeito, a sua *História de Portugal*, embora não ultrapasse o século XIII, traça um quadro geral do funcionamento da monarquia e dos organismos do poder central, mas é sobre o municipalismo que o seu trabalho atinge dimensão maior, dada a importância que atribuía às instituições locais no desenvolvimento do país e no combate ao centralismo político que considerava um entrave ao progresso nacional. Depois de traçar um minucioso quadro das origens e da evolução dos municípios, as instituições concelhias são caracterizadas em todas as suas competências e contornos legais, bem como o conjunto das autoridades locais e o corpo de funcionários. Salienta o papel dos *forais* enquanto cartas fundadoras de municípios e instrumentos de direito público local. Herculano criou, pois, um quadro historiográfico que seria seguido pelas gerações futuras de historiadores das instituições municipais. O rigor, a erudição e a exigência documental como critério de legitimação da obra historiográfica condicionaram também a dedicação de Herculano na compilação dos *Portugaliae Monumenta Historica*, obra que pretendia colocar Portugal ao nível dos países europeus onde os estudos históricos conheciam maior desenvolvimento.

Alexandre Herculano não deixou de ser também um divulgador da história, quer na imprensa periódica, quer na novela histórica que tão bem cultivou, uma vez que atribuía à história uma função cultural e cívica, essencial ao restabelecimento da confiança nacional e à regeneração do país. Foi um iminente polemista como evidencia a sua *História da origem e estabelecimento da Inquisição em Portugal* (1859) que pretendia combater o centralismo e o catolicismo ultramontano, em nome do espírito de tolerância liberal. Do ponto de vista institucional esta obra apresenta, também, um quadro completo da criação e desenvolvimento da Inquisição, bem como da regulamentação e funcionamento do tribunal, constituindo uma obra imprescindível para o seu estudo. A propósito de uma outra polémica no parlamento para

“ressuscitar” o Colégio do Nobres, Herculano traçou a história desta instituição *Da Escola Politécnica e do Colégio dos Nobres* (1841).

A extensa obra de Simão José da Luz Soriano (1802-1891) constituiu outro marco da historiografia institucional não académica. Bacharel em medicina (UC, 1842), oficial da Marinha, deputado por Angola durante a Regeneração e homem dos sete ofícios, filho de pais humildes, estudou na Casa Pia e na UC como bolseiro. Interrompeu os estudos por causa da guerra civil, alistando-se no batalhão dos académicos de Coimbra e acompanhou os exilados até à ilha Terceira (1829). Encomendada pelo governo (foi Sá da Bandeira, Ministro da Guerra, que contratou a obra, 1861), a *História da Guerra Civil e do Estabelecimento do Governo Parlamentar em Portugal, compreendendo a história diplomática, militar e política d’este reino desde 1777 até 1834*, (19 vol., 1866-1890) surge no seguimento da *História do Cerco do Porto* (1846-1849). No prefácio reconhece que escreve “por conta do governo”¹² e propõe-se acompanhar os avanços europeus em matéria de “investigação e progresso” dos “estudos históricos”, já que “a história de qualquer povo, relatando as suas instituições, os seus costumes, o sistema do seu governo”, deve contribuir para a “ilustração e civilização desse povo” (Idem, p. VII). Com base num sólido conjunto de fontes, que transcreve e publica em anexo, Luz Soriano considera que o “máximo interesse” da História de Portugal deve começar “quando muito no reinado de D. Pedro II” porque só a partir de então o reino “começou a progredir novamente na estrada da ilustração e civilização”¹³. Considerando de grande importância as medidas pombalinas (que abordaria numa outra obra), resolve iniciar a sua narrativa no reinado de D. Maria I e terminá-la no início do reinado de D. Maria II, quando as instituições liberais se consolidaram. De forma particular, divide o período em três épocas: de D. Maria I até à primeira invasão francesa (1777-1807); a que coincide com a guerra peninsular (1808-1814); e a terceira, de 1815 até 1834. A narrativa positivista é mesclada por opiniões e juízos pessoais pelo facto de ter participado nos factos que descreve.

¹² Tomo I, p. XIII.

¹³ *Idem*, pp. VIII-IX.

É também autor de uma *História do Reinado de El-Rei D. José e da Administração do Marquez de Pombal* (1867) e da *Vida do Marquez de Sá da Bandeira* (1887).

Vejamos, agora, duas *Histórias de Portugal* que surgiram depois da que Herculano não completou. Uma, com qualidade menor, de Manuel Pinho Chagas (1842-1895), *História de Portugal desde os tempos mais remotos até à atualidade, escrita segundo o plano de Ferdinand Denis por uma Sociedade de Homens de Letras* (8 vols.) e a *História de Portugal popular e ilustrada*, continuada por J. Barbosa Colen, Marques Gomes e Alfredo Gallis (14 vols, 1899-1909). São obras que se baseiam fundamentalmente em estudos de outros autores, constituindo uma narrativa de factos onde se valoriza a ação dos grandes homens e dos episódios mais marcantes com o objectivo da divulgação histórica¹⁴.

Outra, mais significativa, de Luís Augusto Rebelo da Silva (1822-1871), alto funcionário da administração pública, jornalista e político que exerceu os cargos de deputado, Par do Reino e ministro no governo do duque de Loulé (1869-70), magistrado e deputado às Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa (1821) e membro da Regência do Brasil de 1822. Foi um dos primeiros professores de História do Curso Superior de Letras (1859), sócio da ARCL (desde 1854) e membro do Conservatório Nacional, do Instituto de Coimbra e de várias instituições brasileiras. A sua *História de Portugal nos séculos XVII e XVIII*, (1860-1871, 5 vols.) foi patrocinada pelo poder político (1858, portaria do Marquês de Loulé) e pretendia dar resposta à difusão das ideias iberistas¹⁵. Na senda de Herculano, a erudição e o rigor dos factos assentam em documentação sólida e, embora o âmbito cronológico se limite ao período entre o reinado de D. Sebastião e a Restauração, pretendeu apresentar um vasto panorama da sociedade portuguesa: quadro geral da população, agricultura, indústria, comércio e o estatuto dos diversos grupos sociais nas suas relações com o poder e as instituições, apresentadas de forma global (políticas, administrativas, judiciais e da fazenda, mas também militares, policiais, religiosas, culturais, instrução pública, assistência e caridade).

¹⁴ Matos, pp. 37-38.

¹⁵ Matos, p. 100.

É uma obra fundamental para se conhecer o quadro institucional no período tratado e mesmo na época medieval. Seria reeditada por Jorge Borges de Macedo (1971) que lhe dedicou uma introdução a valorizar o trabalho no contexto da historiografia liberal.

Um historiador aqui chamado como um exemplo marginal é José Ernesto de Sousa Caldas (1842-1932). Natural de Viana do Castelo, filho de gente «miserável», fez os seus estudos na terra e ingressou na carreira de amanuense da Repartição da Fazenda (1861). Em 1877 foi convidado pelo arcebispo de Braga a escrever um *Estudo crítico e biográfico acerca de Bartolomeu dos Mártires*. No ano seguinte, com a proteção de Manuel Pinheiro Chagas e da ARCL, conseguiu apoios para a sua investigação e com a implantação da República seria nomeado diretor geral dos negócios eclesiásticos do Ministério da Justiça (1910-1916.) Foi sócio da ARCL e do Instituto de Coimbra. A sua *História de um Fogo-Morto: (subsídios para uma história nacional) 1258-1848* (1903) e a *História da Origem e Estabelecimento da Bula Cruzada em Portugal*, desde a sua criação (1197) até à última reforma orgânica (1851) são duas amostras de incursão na história institucional.

História das instituições II (1885-1974)

Mas, até ao final do século XIX, o caso mais notável é, sem dúvida, Henrique da Gama Barros (1833-1925) com a sua *História da Administração Pública em Portugal nos Séculos XII a XV* (4 Tomos, 1885-1922). Com formação jurídica e uma atividade profissional ligada à administração pública¹⁶, a sua obra foi realizada entre 1865 e 1925, período de consolidação da escola positivista. Indispensável ao estudo das instituições medievais, a obra tinha, no seu entender, o intuito de “apresentar a administração pública em Portugal sob todos os seus aspetos”¹⁷, isto é, para compreender os mecanismos da

¹⁶ Conselheiro do Tribunal de Contas depois de ter passado pelo município de Sintra, governo civil de Lisboa e Supremo Tribunal Administrativo.

¹⁷ Tomo I, Prefácio.

administração não bastava conhecer o direito que a regia, era necessário penetrar no “âmago da sociedade” e abordar também os problemas da propriedade e da justiça civil e criminal. Assim se explica que a um primeiro tomo que se ocupa do Direito (escrito e tradicional) e da Administração Central, se sigam outros três que percorrem a “situação económica do país”, designação que abrange a população e as suas relações com a propriedade, a agricultura, a pesca, a indústria e o comércio interno e externo, incluindo a legislação e os impostos relacionados com a produção e o comércio, o sistema de pesos e medidas e a sua evolução ao longo dos tempos.

Gama Barros terá planeado uma “História Geral da Administração” que constituísse a primeira parte de um tratado de Direito Administrativo Português, mas ficaria pelo século XV, deixando de fora instituições tão importantes como as municipais, as judiciais e os militares. Todavia, é com bastante profundidade que analisa o direito medieval, desde o Código Visigótico ao Direito Romano e Canónico, passando pelos forais e pelo direito consuetudinário. As instituições político-administrativas são sistematicamente abordadas, percorrendo a organização do poder central, da Casa Real e dos conselhos do rei, e as Cortes são analisadas enquanto instituição limitadora dos poderes régios. Apesar de incompleta, a obra de Gama Barros viria a tornar-se de consulta obrigatória e a influenciar os historiadores das instituições administrativas como evidencia a reedição dirigida por Torquato de Sousa Soares (1945-1954). Contudo, no plano metodológico não é inovadora na medida em que utilizou poucas fontes de arquivo, usou, sobretudo, coleções de legislação, as crónicas de Fernão Lopes, Azurara e Rui Pina, as *Ordenações Afonsinas*, *Monarquia Lusitana*, as *Provas da História Genealógica* de D. António Caetano de Sousa, do Visconde Santarém, as *Memórias para a História*, e *Teoria das Cortes Gerais* e o *Quadro Elementar das Relações Políticas e Diplomáticas*. Cita, por vezes, o grupo dos académicos da ARCL (Anastásio de Figueiredo, Aragão Morato e João Ribeiro) e faz muitas remissões para o *Elucidário*. Só no capítulo sobre a administração geral usa documentação das Chancelarias e Leitura Nova.

Para o final da monarquia constitucional haverá que referir os historiadores Costa Godolfim (1842-1912) com *As Misericórdias*, (1897); Tomás Maria de Almeida Manuel de Vilhena (1864-1932) *A Casa de Bragança, Memória Histórica* (1886); Eduardo Freire de Oliveira (1841-?) *Elementos para a História do Município de Lisboa*, 1882; José Veríssimo Álvares da Silva (1744-1811), *Memoria sobre a forma dos juízos nos primeiros séculos da Monarquia Portuguesa*, 1796; Eduardo Dally Alves de Sá (1849-1906) *Supremo Tribunal de Justiça, Evolução histórica desta Instituição* (1872); Vítor Ribeiro (1862-1930), com a *História da Beneficência Pública em Portugal* (1907) e *A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (Subsídios para a sua história) 1498-1898, Instituição, Vida Historica, Estado Presente e seu Futuro* (1902); Joaquim Thomaz Lobo d'Ávila (1822-1901), *Estudo de Administração* (1874); Justino António de Freitas (1804/1865), e o *Ensaio sobre as Instituições de Direito Administrativo Portuguez* (1859); José Frederico Laranjo (1846/1910), *Princípios e Instituições de Direito Administrativo* (1894); e Agostinho Albano da Silveira Pinto (1785-1852), *Exposição synoptica do systema geral da fazenda pública em Portugal* (1847).

No plano da cultura e da educação, a historiografia institucional Oitocentista também teve os seus cultores. Classificado por alguns como o “século das escolas”, a produção sobre assuntos educativos é muito abundante, onde predominam inúmeras monografias dedicadas a colégios, liceus, UC e as suas faculdades, mas os aspetos políticos e pedagógicos ultrapassam em larga escala as abordagens institucionais. As que procuraram, apesar de tudo, abranger as instituições educativas no seu todo são as de António da Costa, Adolfo Coelho e, particularmente, José Silvestre Ribeiro. Vejamos alguns destes historiadores.

Teófilo Braga (1843-1924) com a sua *História da Universidade de Coimbra nas suas relações com a Instrução Pública Portuguesa* (1892-1902, 4 vols.) insere o aparecimento da Universidade no desenvolvimento cultural medieval europeu e divide a sua evolução em quatro períodos¹⁸: “Porém, essa divisão não pode ser caracterizada unicamente pela vida interna ou transformação

¹⁸ Séculos XIII a XV, XVI e XVII, XVIII e século XIX.

do estabelecimento litterario, porque a Universidade, como forma de ensino e instituição pedagógica do fim da Idade média, está ligada a toda a marcha da história moderna da Europa”. Aborda praticamente todos os aspetos da organização da Universidade (estatutos, cadeiras, mestres e programas). As fontes que utiliza são fundamentalmente bibliográficas, documentos do arquivo da UC, cartas e documentos publicados nos Boletins Bibliográficos e legislativas.

Outro caso é Joaquim Augusto Simões de Carvalho (1821-1902) com a *Memoria Historica da Faculdade de Philosophia* (1872) onde faz uma resenha da história das ciências, procede a um resumo das épocas históricas até ao pombalismo para concluir a análise da evolução histórica da universidade enquanto instituição, focando em especial a Faculdade de Filosofia. Usa documentos do arquivo da UC, atas, relatórios, registos e fontes legislativas, embora nunca use referências às fontes.

Quanto a F. Adolfo Coelho (1847/-1919) é de notar o conjunto de três artigos que publicou “Para a História da Instrução Popular”¹⁹. Cita fontes bibliográficas mas chama a atenção para a necessidade de consultar fontes de arquivo: “Por certo que muito mais se encontraria com investigações menos incompletas, sobretudo no exame dos archivos”, constatando que antes do século XIV praticamente não há documentos e só a partir do século XV se encontram alguns sobre instrução popular e bastante mais relativos à UC e conventos. O centro da sua atenção é a reforma pombalina de que é um fervoroso admirador. Na obra *Alexandre Herculano e o Ensino Público* (1910), após ter analisado as fontes, critica o seu liberalismo individualista.

Sobre António da Costa (1824-1892), *A Instrução Nacional*, (1870) começa por abordar a necessidade da instrução popular e a sua relação com a liberdade, relaciona a instrução popular com a descentralização administrativa e termina com a organização do ensino e as suas fases evolutivas, realçando o Setembrismo e Passos Manuel. Na *História da Instrução Popular em Portugal desde a fundação da monarquia até aos nossos dias*, (1871) segue as mesmas diretrizes desde a época medieval.

¹⁹ Revista de Educação e Ensino, 1895.

José Silvestre Ribeiro (1807-1891) é autor do trabalho mais completo sobre instituições educativas e culturais, a *Historia dos Estabelecimentos Scientificos Litterarios e Artísticos de Portugal nos Successivos Reinados da Monarchia*, 1871. Começa com uma introdução sobre as origens e, depois, descreve as instituições por reinados a que acrescenta os infantes D. Luís e D. Maria. Com D. Catarina, mulher de D. João III, estuda os colégios que fundou, a UE e a UC com os seus colégios. Com D. Pedro II trata de várias academias, o mesmo acontecendo com D. João V. Com D. José aborda a reforma pombalina. Pratica a ordenação por índices e através das referências e notas verificamos que utiliza fontes bibliográficas, a *Monarquia Lusitana*, o *Elucidário*, variadas memórias da Academia, catálogos e colectâneas de legislação, documentos da UC, crónicas e livros antigos.

Pouco mais se poderá sinalizar sobre a historiografia institucional até ao final da I República para além de Manuel Borges Grainha (1862-1925), *Histoire de la Franc-Maçonnerie en Portugal (1733-1912)*, Lisboa, A Editora, 1913, e o trabalho de Esteves Pereira e Guilherme Rodrigues, *Portugal. Dicionário Histórico, Corográfico, Heráldico, Biográfico, Bibliográfico, Numismático e Artístico, ilustrado* (7 vols 1904-1915). A partir da ditadura militar e, sobretudo, durante o Estado Novo foram muitos os historiadores que publicaram temas institucionais o que nos obriga, na economia deste texto, a escolher os mais representativos.

Marcelo Caetano (1906-1981) que sucedeu na chefia do governo a Oliveira Salazar (1969) foi, enquanto professor de Direito Público na FDUL, o primeiro a cultivar a história administrativa em *A Codificação Administrativa em Portugal (Um Século de Experiência, 1836-1935)*, 1935. Começa com o decreto de 31 de dezembro de 1836 de Manuel da Silva Passos (Código Administrativo), faz uma abordagem ao sistema francês que influenciou Mouzinho da Silveira e disserta sobre outros códigos. É dele, também, o extenso trabalho sobre *Os antecedentes da Reforma Administrativa de 1832 (Mouzinho da Silveira)*, 1967. Debate a questão da periodização da história do direito que lançou, deste modo, a teorização sobre o modo de produção do pro-

cesso legislativo e a definição das fases de consolidação que designava por «identidade da Nação». O seu Manual de Direito Administrativo (1937), usado no ensino, teve várias reedições. Outros temas que explorou foram os municípios, as colónias, as Cortes e o regime constitucional. Praticou, com inovação, a recensão bibliográfica de que é exemplar a crítica a *Três Livros sobre História da Administração Pública*²⁰. O primeiro, de Virgínia Rau (A Casa dos Contos) que passa em revista a contabilidade régia durante a primeira dinastia, o Regimento e as Ordenações da Fazenda (1516), o papel desempenhado pelos vedores da fazenda, a criação do Conselho da Fazenda (1591) e das juntas dos contos (1604). O segundo livro é sobre a comemoração dos 150 anos da criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda (*Exposição histórica do Ministério das Finanças – Notícia histórica dos Serviços*) e o terceiro, de Francisco Paulo Mendes da Luz (*O Conselho da Índia*), a primeira tese de doutoramento em Ciências Históricas na UC. O trabalho cobre o período desde o secretário dos despachos e coisas da Índia (1530) até à criação do conselho. Um tema do agrado do próprio Marcelo Caetano que já tinha estudado o Conselho Ultramarino em vários momentos, nas *Notas para uma Memória sobre o Conselho Ultramarino*, 1938; *Do Conselho Ultramarino ao Conselho do Império*, 1943; *O Conselho Ultramarino: Esboço da sua História*, 1967; e, de certa maneira, também em “As reformas pombalinas e pós-pombalinas respeitantes ao ultramar. O novo espírito em que são concebidas”, *História da Expansão Portuguesa no Mundo*). O seu trabalho de síntese sobre *O Governo e a Administração Central após a Restauração*, na mesma *História da Expansão* (1940), evidencia um grande rigor e sistematização, vindo a ser muito utilizado por toda a historiografia. Procede a uma comparação entre o governo de Lisboa e o Conselho de Portugal (Madrid), bem como a articulação com as três secretarias de Estado. Faz um inventário da administração régia com destaque para o Conselho da Fazenda e Conselho da Índia (no seu entender uma cópia do Consejo Supremo de Índias, 1542) e revê as alterações durante o reinado de D. João IV, passando em revista conselhos, tribunais, juntas, o

²⁰ Separata da revista da FD da UL, vol. IX, 1954, pp. 5-29.

modelo de despacho e o processo de consultas. O mesmo aconteceu com os seus textos sobre as Cortes: *As Cortes de 1385*, 1951; *As Cortes de Leiria de 1254*, 1954; *Subsídios para a História das Cortes Medievais Portuguesas*, 1961. Também se interessou pelos poderes municipais com trabalhos de grande qualidade, ainda hoje atuais, como *A Antiga Organização de Mesteres na Cidade de Lisboa*, 1942; *A Administração Municipal de Lisboa durante a 1.ª Dinastia (1109-1383)*, 1950; *Regimento dos Oficiais das Cidades, Vilas e Lugares Destes Reinos*, 1955; *O Concelho de Lisboa na Crise de 1383-85*, 1953. Publicou também “O Município em Portugal”²¹. No plano constitucional, haverá que referir a *História Breve das Constituições Portuguesas*, 1965; *História do Direito Português*, 1941 e *Lições de História do Direito Português*, 1961.

A tese de doutoramento de Francisco Paulo Mendes da Luz (1920-?), *O Conselho da Índia*, 1952, corresponde a um novo estilo por se tratar de uma longa monografia (649 pp), bem documentada com material de arquivo e bibliográfico, sendo, ainda hoje, de consulta obrigatória. Começa por analisar o papel desempenhado pelo Escrivão da Puridade (Pedro de Alcáçova Carneiro) que exerceu o cargo de secretário dos Negócios da Índia (desde 1530) até ser afastado (1568) e substituído pelos três secretários de estado (Índia, Reino e Despacho das Mercês). Depois ocupa-se do reinado de Filipe I, quando são extintas as vedorias e criado o Conselho da Fazenda (1591) para centralizar a administração dos rendimentos da fazenda real, descreve a estrutura e o funcionamento do Conselho da Fazenda e da Junta da Fazenda e o retorno às três vedorias com D. João IV (1641). Sobre o Conselho da Índia começa por referir a sua criação (1604), estrutura e competências, analisa de forma inovadora o conflito com o Conselho da Fazenda, de natureza política e administrativa, recenseia os principais problemas até o Conselho Ultramarino ganhar autonomia (1613), embora acabe por ser extinto por pressão política do Conselho da Fazenda e da Mesa da Consciência e Ordens (1614).

Manuel Paulo Merêa (1889-1977), o maior inovador na história e filosofia do direito, influenciado por M. Hauriou a quem faz uma recensão

²¹ *Revista Municipal*, nº 4, Lisboa, CML, 1940.

aos *Principes de droit public*, representa o primeiro eco de reação ao positivismo (1910), defendendo uma filosofia pluralista e crítica²². Colaborou assiduamente na revista *Dionysos* onde participaram intelectuais do direito, filosofia, ciência e arte. A sua incursão na história institucional começou com *O Poder Real e as Cortes* (1923). No notável trabalho de síntese *Da Minha Gaveta, Os Secretários de Estado do Antigo Regime* (1964) descreve o processo de despacho régio nas primeira e segunda dinastias com a intervenção do escrivão da puridade, secretários, Conselho de Estado, chegando a detalhar a tomada das resoluções e o desenho de todo o circuito de tramitação documental e apreciação política. O mesmo irá fazer para o domínio filipino com a intervenção do Conselho de Portugal em Castela, dissertando sobre o governo de Lisboa. Analisa depois a reforma das Secretarias de Estado (28 de julho de 1736) e o período pombalino com destaque para o Conselho de Estado e a sua composição, a evolução do Conselho da Fazenda, Erário Régio e a criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda (1790). Depois de abordar a ausência do rei no Brasil e os secretários da junta provisional do supremo governo, analisa as novas secretarias de estado (1821) e a criação do Ministério das Obras Públicas (1852). Colaborou na *História de Portugal*, dirigida por Damião Peres e na *História da Colonização Portuguesa do Brasil*, edição monumental (1924) cujos contributos para diversos campos de interesse são referidos mais adiante.

Fortunato de Almeida Pereira de Andrade (1869-1933) distinguiu-se pela monumentalidade do conjunto do seu trabalho. De formação jurídica (FDUC), foi professor liceal de história, simpatizou com João Franco e com os ideais do Estado Novo, juntamente com Alfredo Pimenta (1882-1950), António Sardinha (1888-1925), Caetano Beirão (1892-1968) e João Ameal (1902-1982). A sua *História de Portugal* (6 vols 1922-1929), obra de um só autor, recorre praticamente a fontes bibliográficas e não adianta nada de novo, como acontece com as suas colaborações na *História de Portugal* de Damião Peres e com a *História das Instituições em Portugal* (1903). A *História da Igreja* (8 vols.,

²² Ver *Lições de História do Direito Português*, 1923.

1910-1928) é a sua mais importante contribuição, servindo-se, fundamentalmente, de documentos já compilados e publicados “dispersos em centenas de volumes” limitando a consulta dos arquivos a “determinadas épocas e assuntos”. Aborda duma forma exaustiva a evolução do cristianismo na Península, o clero e a sua constituição, a organização e as regras dos mosteiros, as publicações eclesiásticas, as relações entre a Igreja e o poder político, os concílios e abrange também os territórios ultramarinos. Todos os volumes têm anexos documentais e as notas são abundantes e eruditas.

Torquato Brochado de Sousa Soares (1903-1988), medievalista, foi o historiador *tout court* mais relevante do período. Depois de ingressar no curso de Ciências Histórico-Geográficas (FLUC) solicitou a transferência para a FLUP onde concluiu a licenciatura (1924) e ficou como docente, acumulando com os liceus Alexandre Herculano e Rodrigues de Freitas. Viria para Coimbra preparar o doutoramento (FLUC) como bolseiro do Instituto para a Alta Cultura, tendo como patronos Paulo Merêa e Damião Peres. Em 1935, com uma tese sobre a *Organização Municipal da Cidade do Porto durante a Idade Média*, obteve o doutoramento em Ciências Históricas. Desenvolveu a sua carreira docente na FLUC onde fundou a *Revista Portuguesa de História* (1941), responsável pela reprodução e divulgação de documentos medievais como atesta o seu trabalho *As cortes Portuguesas* (1943). Foi membro da Academia Portuguesa de História, da Academia de Ciências de Lisboa, da Sociedade de Geografia de Lisboa, da Real Academia de la Historia de Madrid e da Real Academia Gallega. As provas de agregação e catedrático (1962) assinalam a derivação para uma história política e social (*Reflexões sobre a origem e formação de Portugal; Antecedentes da Crise de 1580*). Entre 1965 e 1970 foi delegado do Reitor na Universidade de Luanda onde fundou a revista *Estudos de Humanidades*.

Outros historiadores com trabalhos relevantes foram Virgínia de Bivar Robertes Rau (1907-1973), com o doutoramento em ciências históricas e filosóficas (1947), a sua obra *A Casa dos Contos*, 1951, marcou uma nova metodologia no uso de fontes financeiras. Gastão de Melo de Matos (1890-1971),

da União Nacional, muito ligado a Marcelo Caetano, dedicou-se ao estudo da instituição militar e foi responsável por várias entradas sobre o exército e armada no DHPJS. O cônego Avelino de Jesus da Costa (1908-2000) e a sua tese de doutoramento (1959) sobre *O Bispo D. Pedro e a organização da diocese de Braga*, 2 vols, a que acresce o *Álbum de Paleografia e Diplomática Portuguesas*. Maria Adelaide Salvador Marques dedicou-se à mesa censória, *A Real Mesa Censória e a cultura nacional, aspetos da geografia cultural portuguesa no século XVIII* (1963) em que descreve a organização, funcionamento, funcionários, competências, missão e a direção dos estudos menores. Franz-Paul de Almeida Langhans (1908-1986), secretário particular de Oliveira Salazar (1951-1961), depois quadro da FCG, publicou *Estudos de Direito*, (1967), coletânea de artigos alguns relacionados com a história das instituições, *A Casa dos Vinte e quatro de Lisboa, subsídios para a sua História*, (1948); *As Posturas*, (1938); *As Corporações dos Ofícios Mecânicos, Subsídios para a sua história* (2 vols); *História das Instituições de Direito Público, Fundamentos Jurídicos da Monarquia Portuguesa* (1950) e *A administração municipal de Lisboa durante a primeira dinastia* (1951) para além da intensa colaboração no DHPJS com verbetes sobre diversas instituições político-administrativas. Alfredo Pimenta (1882-1950) com *As liberdades municipais no século xv*, (1944) e as “As cortes antigas em Portugal” em *Subsídios para a História de Portugal*, Lisboa (1937); José Pinto Loureiro (1885/?) e *Administração Coimbrã no século XVI* (1942) e *A Casa dos Vinte e Quatro de Coimbra* (1937); José H. Saraiva e a *Evolução Histórica dos Municípios Portugueses*, 1957; António Cruz (1911-1989) e *Os Mesteres do Porto*, 1943, na comemoração do X Aniversário do Estatuto do Trabalho Nacional; Maria Teresa Campos Rodrigues, *Aspetos da Administração Municipal de Lisboa, no século XV*, UL, 1962; Artur de Magalhães Basto (1894-1960), *História da Santa Casa de Misericórdia do Porto*, 1934; Godofredo Ferreira (1886-1981), *A Mala Posta em Portugal: algumas notas para a sua história*, 1946; Eduardo de Noronha (1859-1948), *Origens da Guarda Nacional republicana*, 1950; Rui de Azevedo (1889-1976) “A Chancelaria Régia Portuguesa nos séculos XII e XIII, linhas gerais da sua evolução”, 1940; José da Silva Ramos (1883-1939) *A Misericórdia*

de Lisboa, 1931; Caetano Gonçalves (1868-1947), *Supremo Tribunal de Justiça: Memória Histórico-Crítica no Primeiro Centenário da sua Fundação (1832-1932)*, Coimbra, 1932; José Mendes da Cunha Saraiva, *A Administração superior da Fazenda e os seus ministros*, Lisboa, Ministério das Finanças, 1952. Um campo bastante escolhido foi o da Igreja, com Miguel de Oliveira (1897/1968), *História Eclesiástica de Portugal*, 1940, *As paróquias rurais portuguesas*, 1950; Afonso Zuquete (1909/?), *Leiria: Subsídios para a História da sua Diocese*, 1943; Eduardo Brasão (1907-1987), *Subsídios para a História do Patriarcado de Lisboa: 1716-1740*, 1942; Serafim Leite (1890-1969), *História da Companhia de Jesus no Brasil*, 1938; A. Gonçalo Matoso (1896-1975), *A paróquia, sua evolução histórica e influência civilizadora*, 1963; António Ferreira Pinto (1871-1949), *O cabido da Sé do Porto: subsídio para a sua história*, 1940; P. M. Laranjo Coelho (1877-1969), FDUC, professor do liceu e do curso de Biblioteconomia e Arquivística da FLUL, conservador na torre do tombo, foi um acérrimo defensor da história local como se pode ver em *As monografias locais na literatura histórica portuguesa*, 1935; Alexandre Lucena e Vale (1896-1978), *Génese e evolução do município português*, 1973 e *História e municipalidade*, 1967; e Albino dos Santos Lapa (1898-1968), com *História da Polícia de Lisboa*, 1964, *Para a história dos governadores civis de Portugal*, Guimarães, 1958 e *Subsídios para a história da Polícia de Segurança Pública do Porto*, 1955.

Mas a grande obra historiográfica do Estado Novo foi, sem dúvida, a extensa *História de Portugal* dirigida por Damião Peres (10 vols publicados entre 1928 e 1981, os primeiros nove entre 1928 e 1954) editada pela Portucaleense Editora, de Barcelos, e o volume 10º (1981) da responsabilidade Franco Nogueira sobre o período entre 1933 e 1973. A marca diacrónica desta história centra-se na ideia da «evidência» da soberania portuguesa: a Batalha da S., Mamede (1128), o Tratado de Paz com Castela (1411), a morte de D. João III (1557), a Restauração (1640), o fim do reinado de D. Maria I (1816), o fim do sidonismo (1918), A Constituição Corporativa (1933) e a revolução de abril (1974). A obra é dedicada “à memória dos nossos Maiores”, glorifica a “nação independente” e pretende apresentar “a história de um grande Povo,

de uma grande Nação” e seria, por isso, louvada pelo Ministério da Instrução Pública (1934) e premiada com diplomas de honra, designadamente na exposição colonial portuguesa (1934). Trata-se, portanto, de uma história imbuída do nacionalismo característico do Estado Novo longe, contudo, de um empreendimento ideológico, relevada pela diversidade e categoria científica de alguns dos seus colaboradores e onde predomina uma conceção positivista em que o funcionamento concreto das instituições ofusca, com raras exceções, o ordenamento jurídico e o quadro de competências das mesmas.

Cada uma das cinco “Épocas” apresenta uma divisão em “partes” organizadas em capítulos. As “partes” tratam de realidades diferentes (política, economia, organização social, descobrimentos, etc.), não sendo homogênea a organização temática ao longo da obra. Todas as épocas abrem com a “parte” relativa à história política, mas, no que às “instituições” diz respeito, importa referir que na primeira época a “organização social e administração pública” constituem uma “parte” autónoma, enquanto nas épocas seguintes as instituições políticas e administrativas se diluem na história política, ao passo que se autonomizam as “instituições de cultura” ou as “instituições de assistência”, por vezes tratadas todas elas numa mesma “parte” da respetiva época. Vejamos, então, os historiadores que se debruçaram sobre as instituições.

A começar por Paulo Merêa (ver referências anteriores), responsável pelo tratamento da “organização social e administração pública” analisa o quadro institucional, procurando captar e caracterizar o tecido social resultante da ordenação jurídica do país. Traça um quadro geral do “regime senhorial” com uma abordagem ao regime jurídico da propriedade e dos grupos sociais. A “administração central” é caracterizada com rigor e pormenor, analisando as funções e competências dos principais oficiais da corte, órgãos de aconselhamento do rei (cúria régia e conselho), incluindo também a organização e funcionamento dos tribunais superiores. As Cortes são abordadas com profundidade no que se refere à sua origem, composição, atribuições e valor político. A administração local e as instituições municipais são

objeto de capítulo próprio, onde a influência de Herculano é expressamente referida. Traça um quadro completo dos concelhos e dos funcionários municipais, bem como dos representantes do poder central ao nível concelhio e regional (corregedores), chamando a atenção para as disparidades existentes entre o Norte e o Sul do país nos primeiros tempos da monarquia. As fontes de direito e as instituições judiciárias são objeto de análise à parte, bem como a condição jurídica dos judeus e mouros. Em suma, pode dizer-se que ultrapassa largamente uma visão meramente jurídico-legal das instituições e procura captar o seu funcionamento e o papel que desempenharam na sociedade.

Um outro, Damião Peres (1889/1976, UP e UC), além da direção da obra é também autor (e em certos casos coautor) dos capítulos de história política da segunda à quinta época. É sobre o período liberal que mais incide a sua análise, cuja abordagem institucional se dilui no conjunto da história política, caracterizada por longas descrições de acontecimentos, factos e atitudes pessoais das figuras políticas mais relevantes. As instituições políticas e administrativas são abordadas no seu funcionamento e não nos contornos jurídico-legais que as regulamentam. Tratando de um período em que foram aprovados três textos constitucionais (Constituições de 1822 e de 1838 e Carta Constitucional de 1826), em lado algum se analisam as normas constitucionais ou as diferenças entre elas, sendo necessário apreender as mesmas, de forma difusa, nas descrições que dão conta do seu funcionamento ou dos episódios políticos que nele têm lugar. Exemplificando, ao noticiar a aprovação da Constituição de 1838, refere que o novo estatuto constitucional, “abandonando o radicalismo da Constituição de 1822, não menos se afastava da Carta Constitucional no tocante às prerrogativas da Coroa”, sem contudo descrever qualquer dos textos em causa²³. Se o poder central não é caracterizado nos seus contornos jurídicos e institucionais, menos o são as instituições judiciais, administrativas, ou militares. Já no período correspondente à Primeira República e ao início do Estado Novo, que constitui o Suplemento

23 Vol. VII, p. 271.

publicado em 1954²⁴, o poder central é abordado de forma mais minuciosa. São objeto de análise não apenas a Constituição de 1933, nos contornos que estabelece para a organização do poder central, mas também a legislação dela decorrente, designadamente o Estatuto do Trabalho Nacional e os diplomas regulamentadores das Casas do Povo, dos Grêmios e dos Sindicatos Nacionais. Não chega a analisar as instituições da administração periférica do Estado.

Da participação de Ângelo Ribeiro (UP) destacam-se duas vertentes: a da história política, parcialmente tratada na segunda, quarta e quinta épocas, e a da história das instituições de assistência que analisa ao longo de toda a obra. No que respeita à história política, é particularmente relevante a sua abordagem da implantação da república e a análise que faz da Constituição de 1911. Ao contrário de outros autores, Ângelo Ribeiro fornece-nos uma caracterização do sistema político consagrado na constituição republicana, analisando com algum detalhe os diversos poderes e a sua articulação, bem como as competências de cada um. Embora não chegue a tratar de instituições administrativas ou judiciais, refere as leis publicadas com a instauração da república que afetaram a sociedade, designadamente as leis da família, as reformas do ensino superior ou as alterações aos regulamentos militares. Vislumbra-se, assim, uma conceção de história que concede às instituições político-administrativas a alteridade resultante da sua existência legal, independentemente das formas de funcionamento que possam vir a ter. As instituições de assistência merecem uma atenção especial nas épocas moderna e contemporânea, como as albergarias, gafarias, hospitais, misericórdias, orfanatos, casas de reforma, asilos, a Casa Pia, creches, dispensários e lactários. As abordagens vão no sentido de distinguir o carácter público ou privado de cada instituição, de apresentar os respetivos quadros regulamentares e de caracterizar o papel social por elas desempenhado, bem como os resultados obtidos e as vicissitudes por que passaram.

²⁴ Quase 20 anos depois do último volume, que terminava na 1ª Grande Guerra.

Quanto a Joaquim de Carvalho (UC) ocupa-se brevemente das instituições políticas oitocentistas, particularmente do poder central e seu funcionamento. Mas é no tratamento das instituições de cultura que mais se distingue. A época medieval e moderna, são estudadas em pormenor no que respeita a instituições escolares, ao nível dos ensinos elementar e médio. Escolas catedrais e monacais são caracterizadas na sua organização e funcionamento, salientando-se o seu papel social e cultural ao longo do tempo. A UC ocupa boa parte das preocupações do historiador. Desde a fundação à organização e funcionamento, passando pelas suas vicissitudes até ao reinado de D. João III, a instituição universitária é abordada nas diversas vertentes, dos Estatutos aos planos de estudos e à governação interna. Também a criação e regulamentação da UE merecem a atenção de Joaquim de Carvalho, cujo conceito de instituição cultural não se limita aos aspetos jurídico-regulamentares, mas procura igualmente captar o papel cultural, social e mesmo político desempenhado por cada organização ao longo do respetivo percurso.

Newton de Macedo (UP), preocupado em auscultar as correntes reformadoras e a receção dos ideais de modernidade que orientaram as transformações da cultura em Portugal, dá particular atenção à reforma pomбалina das instituições culturais e de ensino, desde os “estudos menores” à Universidade. A criação, a regulamentação e o papel da ARCL, bem como da Real Biblioteca Pública de Lisboa, merecem igualmente a análise do historiador. Também o desenvolvimento do ensino artístico, com a criação das Aulas de Desenho em Lisboa e no Porto, assim como os estudos militares, com a criação da Academia Real da Marinha e do Colégio Militar, merecem abordagens tendentes a apreender as respetivas regulamentações e o papel social que desempenharam. O desenvolvimento do ensino público e da cultura levado a efeito pelo Setembrismo é analisado com rigor e pormenor, com destaque para a criação e/ou desenvolvimento do ensino técnico e médico-cirúrgico. Também o Curso Superior de Letras e os institutos industriais e comerciais merecem análise quanto à criação, regulamentação e funcionamento, ao mesmo tempo que as reformas do ensino levadas a cabo

pela República são globalmente caracterizadas. Tem sempre presente a preocupação de apreender os movimentos culturais e ideológicos subjacentes às transformações institucionais.

Finalmente, a António Baião, Diretor da Torre do Tombo, coube o tratamento da Inquisição e da Companhia de Jesus, esta abordada desde a sua introdução e desenvolvimento em Portugal até ao papel que desempenhou na propagação do cristianismo no Oriente e no Brasil, sem esquecer a importante relação da Companhia com o poder régio. Quanto à Inquisição, apresenta o autor toda a história da criação do tribunal, a sua regulamentação e funcionamento, sem esquecer as lutas internas e os litígios entre a Corte portuguesa e a Cúria Romana a propósito desta nova instituição. A ação do tribunal é descrita desde a fase de “benevolência” à fase de “violência”, com recurso aos instrumentos jurídicos e eclesiásticos (bulas e breves papais) que vão moldando a função inquisitorial. A análise estende-se ao funcionamento do tribunal e à sua relação com o poder político, ou seja, uma abordagem global da instituição e do papel que desempenhou no contexto político-social da época.

Embora abundantes, as publicações na área educativa e cultural, tanto na I República como no Estado Novo, são muito poucas as que abordam a temática das instituições, ficando pelos aspetos pedagógicos ou de política educativa e publicaram-se colectâneas de legislação e, no Estado Novo, muitos dados estatísticos. Apesar de tudo, é de assinalar Alfredo Bensaúde (1856/1941) *Notas Histórico-Pedagógicas sobre o Instituto Superior Técnico* (1922). A primeira parte é dedicada à evolução do instituto, à comparação com outras escolas estrangeiras, aos dados estatísticos relativos a alunos e a professores. A segunda aos processos pedagógicos e aos trabalhos práticos. Utiliza fontes estatísticas e documentos do arquivo da própria instituição. Manuel Borges Grainha (1862/1925) com o prefácio à *História do Colégio de Campolide da Companhia de Jesus*, contada pelos próprios (1913), é um libelo contra os jesuítas que serviu de base à discussão sobre os crimes dos jesuítas na Câmara dos Deputados e no Senado. Utilizou fontes bibliográficas, im-

prensa e fontes do colégio. Bernardino Machado (1851-1944), *A Universidade de Coimbra* (1908) predomina a crítica política e um historial da universidade com base em fontes bibliográficas e do arquivo da UC. Pedro José da Cunha (1867-1945), *A Escola Politécnica de Lisboa* (1937) é uma obra para celebrar o centenário da Escola Politécnica. Não traz nada de novo face a outros trabalhos semelhantes. Augusto Joaquim Alves dos Santos (1866-1924), *O Ensino Primário em Portugal nas suas relações com a História Geral da Nação* (1913) com um historial da institucionalização do ensino primário para, em seguida, se centrar na reforma de 1911. Utiliza fundamentalmente fontes legislativas. E Luis de Pina (1901-1972), *Faculdade de Letras do Porto. Breve História*, (1968). No campo da cultura de referir Gustavo de Matos Sequeira (1880-1962) com a *História do Teatro Nacional Dona Maria II*, 1955 e *O Palácio Nacional da Ajuda: Resenha Histórica*, Lisboa, Direção-Geral da Fazenda Pública, 1961. De assinalar, ainda, o contributo dos historiadores do direito (ver desenvolvimento deste tema em verbete próprio neste DHP) de que destacamos Guilherme Braga da Cruz (1916-1977), *Direitos da Família*, Coimbra, 1942; Adriano Pais da Silva Vaz Serra (1903-1989), *A enfiteuse no direito romano, peninsular e português*, 1926 (tese de doutoramento); António Pinto de Meireles Barriga (1897-1972), *As servidões prediais em direito peninsular e português*, 1932; Luís Cabral de Oliveira de Moncada (1888-1974), *A posse de «Ano e Dia» e a prescrição aquisitiva nos costumes municipais portugueses*, 1926; *O «século XVIII» na legislação de Pombal*, 1925 e *O «Tempo», o «Trastempo» e a prescrição aquisitiva nos costumes municipais portugueses*, de 1929.

Para terminar, tomemos como observatório o *Dicionário de História de Portugal* (publicado entre 1963 e 1971) dirigido por Joel Serrão, historiador com formação literária e alinhado com os *Annales*. O que nos diz esta monumental obra sobre as instituições e o perfil dos seus historiadores nas vésperas do 25 de abril de 1974?

Ao contrário do que estava a acontecer com as investidas em temas corporativos, o DHPJS não se ocupou exageradamente desta matéria, com exceção da Casa dos Vinte e Quatro, das assembleias em Cortes (parece, de

facto, uma escolha planeada e estratégica) e do recenseamento de ofícios e cargos (advogado, meirinho, mester, mestre, archeiro, contador-mor, calafate, correeiro, cerieiro, estivador, freeiro, almotacé, almoxarife, camareiro, chanceler, escrivão da sisa, vedores da fazenda, alcaide, alferes, capitão, condestável, escudeiro, estribeiro-mor, general, marechal, mordomo, capitão-donatário, almirante, esmoler-mor, corregedor, desembargador, juiz do povo, juiz de fora, ouvidores, tabeliães, vereadores). O mesmo se passou com a administração local onde não é escolhida sequer a câmara de Lisboa, apenas uma entrada geral sobre concelhos e artigos sobre a almotaçaria, almoxarifado e direito de correição. Não há, também, uma incursão particular no campo económico e financeiro, somente verbetes muito gerais sobre bancos, fábricas, Companhias Comerciais e duas especificidades relativas ao Pinhal de Leiria e às Lezírias do Tejo e Sado.

O tema mais abundante continuou a ser o das instituições da administração central num rol numeroso de entradas: Conselho de Guerra, Junta do Comércio, Real Mesa Censória, Correios e Postas, Casa dos Contos, Casa da Mina, Terreiro do Trigo, Casa da Índia, Arsenal da Marinha, Chancelaria Régia, Casa do Cível, Desembargo do Paço, Erário Régio, Escrivão da Puri-dade, Conselho de Estado, Conselho da Fazenda, Conselho Ultramarino, Ministério dos Negócios da Fazenda, Mesa da Consciência e Ordens, Conselho de Ministros, Ministério Público, Mesa da Consciência e Ordens, Junta de Providência Literária, Academia Real da Marinha, Conselho Real, Ministério do Reino, Sociedade de Geografia de Lisboa, Guarda Nacional Republicana e Casa da Suplicação. Surpreende, contudo, a ausência da Assembleia Nacional Constituinte, Câmara dos Deputados, Câmara dos Pares, Governo Civil, Junta dos Três Estados e Casa da Relação do Porto, para não referir as instituições de charneira do Estado Novo. Ao lado desta panóplia encontramos, ainda, instituições nucleares da monarquia como as Casas dos Grandes (Áustria e Portugal, Cadaval, Bragança, Rainhas e Infantado).

Sobre a administração colonial são referidas as capitanias do Brasil, a Casa de Ceuta e entradas gerais sobre bandeirantes, engenho e donatarias. Ausentes as restantes colónias e o complexo da rede dos governadores-gerais e locais, incluindo o regime de vice-rei. As instituições eclesiásticas estão razoavelmente bem representadas com entradas sobre o Patriarcado, deão, cônego, colegiada, bispado, arcebispado, cabido, capítulos, abadias, constituições, Bula da Cruzada e respetiva junta, paróquia, diocese, Tribunal do Santo Ofício, convento e comendas. A que se associam as Ordens Militares, Religiosas e Honoríficas como a de Cristo, Calatrava, Santiago, Cister, Beneditinos, Cartuxos, Cluny, Ordem dos Hospitalários. Quanto às associações políticas encontramos verbetes para os partidos nascidos no liberalismo (Republicano, Unionista, Progressista, Regenerador, Socialista) e uma chamada para a maçonaria. Uma atenção breve sobre as instituições assistenciais com entradas para misericórdias, gafarias, Casa Pia, acontecendo o mesmo com as educativas, onde encontramos entradas gerais sobre universidade, estudos menores e instrução pública, cabendo a particularidade à Universidade de Évora, ao Colégio dos Nobres e à Escola Politécnica. No conjunto de colaboradores contamos cinco académicos do norte (3FLUP, 1 da FMUP e 1 da FEUP), onze académicos do sul (6 da futura FCSHUL e 5 da FLUL), cinco do Centro (FLUC), nove professores de História do Liceu e colégios, sete investigadores de História, um académico da FDUL e dois metodólogos de História. Ou seja, num grupo de 40 colaboradores contamos apenas um diplomado em Direito, os não universitários representam 18 colaboradores (45%) e os que não pertencem à área científica de história são em número insignificante (dois). O DHPJS é, assim, a primeira grande obra coletiva que não conta com *jushistoriadores* e combina universitários com investigadores e professores de liceu e/ou colégios, portanto, um observatório único na medida em que contrabalança com o legado jurídico do passado. Apesar de tudo não podemos dizer que o DHPJS tenha evidenciado, de uma forma geral, uma mudança significativa quanto ao sentido da produção sinalizada desde

os finais do século XVIII. Podemos, assim, afirmar que, de uma forma geral, a historiografia institucional manteve as mesmas características heurísticas e hermenêuticas desde o século XIX até ao final do Estado Novo.

A «nova história institucional» teria que esperar pelos trabalhos de António Manuel Hespanha (década de 80) a partir dos quais surgirão tendências e modelos de interpretação que acompanharão a revolução epistemológica operada em diversas ciências sociais (em especial a sociologia, filosofia, psicanálise, história, psicologia e antropologia) sobre os fenómenos relacionados com a sociedade e o(s) poder(es), enquanto as linhas de continuidade da historiografia institucional encontraram expressão significativa nas obras de autores como Mário Júlio de Almeida Costa, Martim de Albuquerque e Nuno Espinosa Gomes da Silva.

Liberdade e coesão social: Portugal, do Antigo Regime ao Liberalismo

Introdução

No contexto da comemoração dos 200 anos da independência do Brasil, da defesa da liberdade para o Reino e a falta da mesma para a colónia ou, do outro lado do Atlântico, a luta pela independência ou o recurso à repressão, escolhemos para análise o tema da liberdade, uma das bandeiras do liberalismo que acusou o regime monárquico anterior de despotismo e absolutismo. Quando, porém, nos apercebemos da insistência dos liberais em se identificarem mais como regeneradores do que como revolucionários, ficamos a saber que, no entender dos vintistas, nem toda a monarquia foi despótica e absoluta, só o terá sido quando as Cortes deixaram de reunir no final do século XVII. Por outras palavras, o absolutismo foi identificado, sobretudo, com os reinados de D. João V, D. José, D. Maria e D. João VI e, por isso, a reclamação dos nossos primeiros liberais não decorria de uma rotura revolucionária, mas da recuperação de um passado político «democrático», daí a utilização constante do termo «regeneração»¹. Contudo, quatro ideias acompanharam os liberais na justificação deste objetivo político e programático.

¹ Sobre o conceito, ver Proença, 1990.

A primeira foi a escolha dos representantes do povo através de eleições, seguindo o princípio de que, não podendo todos os vassalos participar nas decisões políticas teria que haver uma fórmula que os representasse.

A segunda ideia enfatiza o propósito de que as escolhas deviam ser tomadas por votação, mas partilhadas o mais possível. Ao contrário das Cortes, em que cada voto era um voto de cada Estado (Nobreza, Clero e Povo), portanto, um voto desigual, os liberais quiseram introduzir o princípio da igualdade em que cada deputado tinha direito a um voto, embora o mesmo não se verificasse para a eleição dos mesmos deputados.

A terceira ideia estava associada aos direitos para evidenciar o facto de os indivíduos ganharem personalidade jurídica e ficarem salvaguardados constitucionalmente.

A quarta ideia tinha a ver com os fundamentos dos direitos, se eram iguais por serem naturais ou por artificialismo político.

Seja como for, estamos a falar da liberdade, dos direitos humanos e da teoria da coesão social, sempre presente no uso e/ou abuso da liberdade e retirada das conformidades e contradições do iluminismo e do liberalismo. É, portanto, sobre estas questões que se dedica o presente texto.

A incorporação da «liberdade» na prática política social

Mais do que traçar a identidade das visões sobre o mundo em torno da representatividade corporativa ou individualista, é preciso explicar como se passou de um paradigma para o outro, como as perspetivas pré-constitucionais influenciaram gerações de juristas e sinalizaram princípios que tanto podiam justificar a doutrina dos direitos de cada cidadão como a captura dos mesmos em função do bem público. Mas antes, porém, abordemos a questão de saber como se adotou a liberdade na produção do pensamento².

A obra clássica e singular de Paul Hazard continua, a este respeito, a dar-nos poderosos elementos para a compreensão deste problema, ou

² Hespanha, 2017.

seja, nas palavras do próprio, como se operou a passagem do pensamento Bossuet para o pensamento Voltaire. Por outras palavras, como se adotou o movimento, a perspectiva científica e a razão substituiu a crença. No seu entender, esta revolução assentou no espantoso e surpreendente relato das viagens dos descobrimentos do século XVI que colocaram em cheque a verdade dos textos bíblicos, passando-se a falar de uma religião natural em lugar de uma religião de fé (comportamentos, religiões, paisagens, flora e animais). Mas mais do que isso, se a realidade não coincidia com o relato bíblico, o mundo não foi, como parecia ter sido feito de uma vez por todas, logo a realidade era mais como um processo em movimento do que com uma pintura definitivamente acabada. E se assim passava a ser, o homem podia pensar e desejar construir a sua própria felicidade na base da ciência e da razão, em lugar de esperar por uma felicidade imaginada no paraíso depois da morte.

Da sociedade tradicional, pontuada pela estabilidade, hierarquia, disciplina dogmática, passou a pensar-se numa sociedade em permanente transformação, de certo modo instável e, por isso mesmo, permanentemente vigiada. Outro fator que terá contribuído para a inculcação da liberdade foi o movimento da Reforma que destabilizou os dogmas e permitiu o questionamento religioso. E criou a necessidade de uma filosofia fora da lógica metafísica, sem a tutela do direito divino, sem mistérios e dogmas, uma filosofia que interpretasse e dominasse a natureza (ciência), cultivando o relativismo, isto é, usando a liberdade.

As ideias iluministas que irão manifestar-se no século XVIII são, no entender de Paul Hazard, identificáveis a partir do século XVI com estes elementos propulsores. Do dever a um Deus passou-se para os direitos do homem, os direitos da crítica e da razão como faculdade de pensamento, e a religião passou a ser encarada como um fenómeno histórico e não transhistórico, um processo transitório e não absoluto³. Esta corrosão do paradigma corporativo também se verificou no pensamento católico. O debate sobre o “amor próprio” e sobre o “interesse”⁴ abriu um capítulo novo nas ideias

³ Hazard, 1961.

⁴ Ver Cardim, 2021, com uma análise ao recente livro de Julián Viejo Yharrassary” e, tam-

políticas, embora causando uma grande polémica. No fundo, o interesse próprio era o interesse individual, particular, o que significava que, mesmo na corrente católica estava aberto o caminho para o individualismo como representação do mundo. Contudo, como este cultivo por um “amor próprio” podia ser olhado como uma paixão que cegava a perceção do bem social, alguns dos seus teóricos chamaram a atenção para que o seu excesso podia, se aplicado ao príncipe, levar ao despotismo e à arbitrariedade e, aplicado aos particulares, levar ao egoísmo. O mesmo acontecia com o “interesse” avocado, sobretudo, à atividade comercial porque colidia com a *caritas*, a capacidade da inserção comunitária do modelo corporativo.

De qualquer forma, o processo de acomodação entre o catolicismo e a visão do mundo individualista começou a desempenhar um papel importante na imagem construída da nova “república” onde os homens passaram a ter o direito de adquirir os meios necessários para alcançar o bem-estar e as comodidades da vida (a cornucópia do Estado de *Polícia*). Apesar destas aquisições materiais deverem ser exercitadas através das virtudes cristãs e da promoção do “amor” que, no dizer de Gaspar Melchor de Jovellanos (1744-1811), um dos maiores pensadores hispânicos do iluminismo católico do final do século, era o verdadeiro cimento da coesão social.

No plano histórico, para o período que nos interessa, podemos distinguir quatro momentos que contribuíram para a assimilação da prática da liberdade na vida política e social. Um primeiro momento, que corresponde à mudança da visão do mundo para uma representatividade individualista. Um segundo, agarrado às «boas razões» do Estado de *Polícia*, que reclamavam a felicidade como o propósito de vida em sociedade. Um terceiro momento, vivido com a ausência do monarca e a resistência patriótica às invasões francesas, em que a erosão simbólica da centralidade do Reino proporcionou o ambiente para a revolta, a desobediência e a (des)construção de mitos e símbolos. E, por fim, a revolução que tomou a liberdade como emblema distintivo e contrário ao imaginário do «absolutismo».

A mudança na representação do mundo

A representatividade do mundo e da vida em sociedade determinou a consciência possível a partir da qual foi possível pensar a liberdade ou fazer uso dela para práticas de vida em sociedade. O paradigma corporativo⁵, por despersonalizar o indivíduo e o imaginar como unidade de um corpo social (ordem, associação, corporação, irmandade, paroquia, freguesia, concelho, família, mester) relacionado com a sua atividade e condição, implicava que não restasse nada para o precaver da sua individualidade, por isso, a liberdade individual não tinha sentido ser pensada.

Acresce a isto que sendo o destino da humanidade e da vida social o que estava prescrito e previsto na obra do criador, o movimento social devia conformar-se com este desígnio e não se intrometer na sua execução ou alteração. A liberdade e o exercício da mesma eram, portanto, impensáveis face ao projeto do criador. O que colocava a justiça como o modelo de governo, tanto para recuperar como para reparar as ofensas que, porventura, pudessem ser feitas à obra divina. Fazer justiça era precisamente defender o *status quo*, a defesa do que ninguém podia ousar alterar ou modificar.

Percebe-se porque o uso da liberdade era completamente impensável, despropositada e até pecaminosa. Se não havia lugar para a liberdade, havia, porém, lugar para a contemplação da obra finita e acabada onde se incluía a ordem social de que o monarca era o curador, cuidador e guardião como vigário de Deus na terra. Quando a motivação para enriquecer a casa do príncipe começou a ganhar contornos da governabilidade para a acumulação monetária e o enriquecimento, assistimos ao surgimento das doutrinas camerísticas e mercantilistas que preconizavam a exploração das minas, a florestação, o comércio externo, a produção interna e o aumento da riqueza.

Este movimento na direção do enriquecimento, do fortalecimento do príncipe levou, também, ao aumento dos mecanismos de segurança e preservação da ordem como motores da coesão social a partir da qual era possível

⁵ As obras de António Manuel Hespanha foram seminais para a compreensão destes paradigmas (ver Hespanha & Barreto, 1993; Hespanha, 2019, 2019a).

o desenvolvimento das atividades económicas. e sociais. Este impulso viria a recentrar a questão do indivíduo como unidade da sociedade a partir do qual a força de trabalho podia gerar riqueza. É deste modo que se começou a olhar para o indivíduo como portador de um “corpo físico” produtivo que devia ser preservado, tanto em vida, como na saúde. Esse corpo físico chamou, naturalmente, a atenção da área da saúde, sobretudo, a saúde pública como é dito noutra parte do texto, mas, sobretudo, relançou o conceito de população como conjunto de indivíduos.

Para causa disto tudo foi necessário aumentar o conhecimento sobre os indivíduos, saber como estavam espalhados pelo território, conhecer as gerações, atestar as doenças e as causas de morte, os nascimentos, a forma de alimentação e usos, ou seja, o tratamento de dados para traçar planos de contingência ou planos de estratégia. O cidadão, com personalidade jurídica, passou a ser o elemento crucial na vida em sociedade e os políticos olhavam, agora, para uma população e não para um conjunto de corpos sociais destinados a uma reprodução sem consequências. Agora, as consequências seriam as que resultavam de uma boa ou má governação, da adesão ou não dos cidadãos aos projetos políticos, isto é, a liberdade de cada um era a liberdade que cimentava a coesão social, o diapasão para assegurar o interesse comum definido pela boa razão. A representatividade individualista passava, portanto, a compulsar direitos e deveres que a todos assistia e sobre os quais devia incidir a disciplina social e os mecanismos de controlo.

As consequências eram, agora, bem diferentes, dos efeitos de pertença a um corpo social. Um bom desempenho podia oferecer promoção, enriquecimento, sucesso e, o mau desempenho, atirar para o desemprego, a indigência a criminalidade e o abandono da participação social. Ficava claro que o destino de cada um não dependia tanto da vontade divina, mas da vontade de cada um. Esta lógica, que tomou conta dos indivíduos e das sociedades a partir dos finais do século XVII e se aprofundou ao longo do século XVIII, foi a lógica que deu lugar ao Estado como ente regulador e supra-individual que exigirá que os governos se transformem em máquinas de sucesso para a felicidade das populações⁶.

⁶ Sobre as condições para o surgimento do Estado e o processo de constituição ver Hespanha, 2004a.

As «boas razões» do Estado de *polícia*

Quando nos apercebemos que o modelo de governar e administrar começou a focar-se na «população» como um conjunto de indivíduos e não nos corpos sociais, verificamos que essa transição implicou-se com o Estado de *Polícia* (1750-1807), marcado por duas grandes tendências, uma racionalista e outra mercantilista, que perseguiram o bem comum e a felicidade do povo⁷. Quaisquer destas tendências são manifestações da construção do Estado como nova entidade reguladora que substituiu o lugar desempenhado pelo soberano como guardião da obra divina, por isso, a emergência de uma entidade marcadamente abstrata acarretou transformação a vários níveis na linha de um pensamento iluminista. De certo modo, o progresso se confundia com uma ciência para a felicidade do bem-estar, e o trabalho e o trabalhador passavam a insuflar a centralidade social, desalojando da proeminência social a tradição dos privilégios. Ideias literárias, artísticas e filosóficas circulavam para marcar a razão, a liberdade individual, os direitos humanos e a cidadania,

Podemos identificar nesta onda iluminista três ideias responsáveis pela doutrina do intervencionismo político de uma administração cada vez mais interventiva e eficaz.

A primeira ideia é a do “movimento”, ou seja, de que o mundo está disponível à mudança, inevitável e até aconselhável se for justificada pela razão⁸. A segunda ideia é que a razão humana, a capacidade de pensar já não pertencia a Deus, mas aos homens e ficamos a perceber como a política passou a ser a arte de especular sobre o bem de cada um e da sociedade. A terceira ideia fomentou duas vias diferentes para as mudanças sociais. Uma primeira que advogava que o bom pensamento, a boa razão, seria recolhida de sábios iluminados que distribuíam as ideias de forma indizível pela sociedade. Era a fórmula autoritária de governar baseada no poder de uns

⁷ Sobre as funções do Estado de *Polícia* e a sua continuidade com o liberalismo, ver Subtil, 2020a, 2013.

⁸ Pela mesma altura, o físico Isaac Newton (1643-1727) desenvolvia as leis gerais do movimento (lei da inércia, lei fundamental da dinâmica e lei da ação-reação).

poucos escolhidos por um monarca esclarecido, ou por fórmulas oligárquicas. Uma outra via admitia que o consórcio de ideias seria a melhor forma de encontrar a solução dos problemas e, por isso, organizado de forma a escolher os melhores através de processos eleitorais. Seria esta a via seguida para consagrar a revolução liberal.

Também por causa da emergência do “indivíduo” como base da composição social e, por conseguinte, da valorização do cidadão como entidade responsável (cada vez menos Reino e cada vez mais nação), o Estado precisou da liberdade para forçar a cooperação, o desenvolvimento, a criatividade e o movimento reformista. Essa liberdade foi, ao mesmo tempo, a razão e a motivação para a formação de uma opinião pública mobilizadora e a presença da repressão possível para garantir a coesão social⁹. Concretizando, durante o reinado de D. José e o governo do marquês de Pombal (1750-1777) são vários os sinais da influência do ‘direito natural’ e das ‘luzes’ na legislação sobre a dignidade humana, mais e melhor justiça, e a promoção da igualdade política e social¹⁰.

São exemplos deste movimento racionalista e individualista: o arranque para a abolição da escravatura; o fim do estigma entre cristãos novos e cristãos velhos; a extinção do “puritanismo” no seio da aristocracia; a desobrigação dos inquéritos sobre a limpeza de sangue; o princípio do fim da patrimonialização dos ofícios; as leis testamentárias para defender o direito dos herdeiros legítimos; a reforma do Direito, nas fontes e nas interpretações, para acabar com o obscurantismo, a chicana e os abusos nos e dos tribunais; a educação «primária» como instrumento para apurar o saber ler, escrever e contar e diminuir, desta forma, o desnivelamento social entre iletrados e letrados; e a consagração do direito às mulheres para renunciarem à clausura. A medicina, o conhecimento cirúrgico, botânico e as práticas hospitalares passaram a ser justificadas por causa do cuidado a uma população, com menos doentes e mais vida, ou seja, a medicina tornou-se, também, uma

⁹ Ver Alves, 2000.

¹⁰ A *Lei da Boa Razão* e a Reforma da Universidade de Coimbra (1772) constituíram a alavanca fundamental para a mudança protoliberal (ver Subtil, 2021c).

ciência do Estado de *Polícia*, para interromper a doença, evitar a morte e prolongar a vida. O mesmo no plano assistencial, o tratamento diferenciado aos pobres, com assistência aos “merecedores” e a repressão sobre os “válidos” para os transformar em trabalhadores ativos, fez da esmola tradicional uma reserva para os enjeitados, inválidos e velhos. Na área da educação, a reforma dos Estudos Maiores (Novos Estatutos da Universidade de Coimbra, Carta de Lei de 28 de agosto de 1772) foi acompanhada pela criação de uma rede escolar de Estudos Menores na dependência da Junta de Providência Literária (1770) coordenada pela Real Mesa Censória. Para o final do século seria criada a Junta da Diretoria Geral de Estudos e Escolas do Reino (Carta Régia de 17 de dezembro de 1794) e a Academia Real das Ciências de Lisboa (1779-1780).

Ao contrário de uma viradeira, o período mariano-joanino prosseguiu este reformismo pombalino. Durante os primeiros anos do reinado de D. Maria I, a Intendência-Geral da Polícia viu reforçada a sua atuação com a direção de Diogo Inácio de Pina Manique (1780). Com o apoio do Duque de Lafões e do Abade Correia da Serra, seria fundada a Real Academia de Ciências de Lisboa (1779) que, decorridos dez anos, iniciava a célebre publicação das suas *Memórias*, onde pontificavam as críticas à propriedade vinculada. Seriam criadas a Academia do Nú, a Aula Pública de Debuxo e Desenho, a Aula Régia de Desenho, a Real Biblioteca Pública de Lisboa, o Museu de História Natural e a Real Casa Pia. Iniciaram-se, a partir de 1783, os trabalhos destinados à reforma das Ordenações Filipinas através da Junta Ordinária da Revisão e Censura do Novo Código¹¹. No plano administrativo foram iniciadas práticas inovadores como a dos censos populacionais, inquéritos,

11 A crise de 1786-1788, causada por uma sucessão de mortes próximas da rainha, teve como consequência a formação de um novo governo com José de Seabra da Silva, Luís Pinto de Sousa Coutinho e Martinho de Melo e Castro (todos afetos à linha reformista). De destacar, neste governo, a ofensiva contra os poderes jurisdicionais dos donatários da Coroa (Carta de Lei de 19 de julho de 1790 e o Alvará de 7 de Janeiro de 1792), a reforma do sistema penitenciário, a expropriação dos bens da Igreja e dos corpos de mão morta (Lei de 9 de Setembro de 1796 e Alvará de 23 de fevereiro de 1797), a racionalidade da comunicação política e administrativa com a nacionalização do Correio-Mor (18 de janeiro de 1797), o início das obras da estrada entre Lisboa e Coimbra e o serviço de mala-posta.

estatísticas de nascimentos, mortes, casamentos e doenças, a construção de novos cemitérios por motivos sanitários e prevenção da criminalidade. A comissão para a reforma de toda a legislação apresentou, em 1789, o projeto de Pascoal José de Melo Freire sobre o Direito Público e o Direito Criminal¹². Outro tema importante para a incorporação da liberdade na prática política foi o surgimento, no final do século, de uma nova elite de juristas que não encontrava lugares disponíveis no aparelho político e administrativo da Coroa¹³. Do total de letrados diplomados em Coimbra que foram candidatos a lugares de letras, entre 1750 e 1833, excluindo, portanto, os que não manifestaram vontade por carreiras públicas, apenas 26% ingressaram nas instituições da Coroa. Destes chegaram a corregedor 23% e a desembargador 8%. Cerca de 70% não passaram de juiz de fora ou graduação semelhante. Esta geração de letrados, influenciada pela doutrina da Boa Razão (1769) e formada no contexto da reforma da Universidade de Coimbra (1772) teria, à data da invasão de Junot, entre 25 e 55 anos, ou seja, correspondia ao núcleo geracional mais ativo que detinha lugares na governação, ambicionava ocupá-los, ou estava desempregada.

A resistência patriótica

A partir da década de noventa, o facto que mais contribuiu para o desgaste político foi, sem dúvida, a clivagem, no seio das elites, das opções estratégicas sobre política externa que acentuaram a manipulação da opinião pública e estimularam a associação de correligionários¹⁴.

12 De referir, ainda, a criação da Junta do Exame do Estado Atual e Melhoramento Temporal das Ordens Religiosas (Decreto de 21 de novembro de 1789), da Junta da Diretoria Geral de Estudo e Escolas do Reino (Carta Régia de 17 de dezembro de 1794) e da fundação da Biblioteca Pública de Lisboa (Alvará de 27 de fevereiro de 1796), sendo seu primeiro Diretor um dos mais ilustres iluministas portugueses, António Ribeiro dos Santos.

13 Ver Cardoso, 1991; Gauer, 2001.

14 Ver, sobretudo, Cardoso, 2010; e Dufour, 2007. A crise internacional desenhada depois da assinatura do tratado de Basileia (1795), com que termina a Guerra do Rossilhão, apontava para que a França do Diretório iniciasse a estratégia de desintegração da monarquia portuguesa.

O embaixador de Portugal em Londres, D. Domingos de Sousa Coutinho, irmão do secretário de estado D. Rodrigo de Sousa Coutinho, irá apoiar a doutrina contra a França e os seus partidários, acusando D. António de Araújo de Azevedo de traidor. Este, sentindo-se atacado pelos irmãos «Coutinhos», denunciava as inconfiáveis que a facção inglesa fazia das reuniões do Conselho de Estado.

Desde então acentuou-se o “mercado negro das ideias” que penetrava a “conviviabilidade” e as “socialidades” nos botequins, cafés, salões e assembleias. Nas lojas maçônicas, o Grande Oriente de Portugal (1805), dependente da Inglaterra, e o Grande Oriente, dependente da França, arregimentavam-se elites num clima conspiratório e de agitação¹⁵. Mas tudo isto só era possível porque a liberdade tinha tomado conta do debate político acerbado com a invasão de Junot, a destituição da Casa de Bragança (decreto de 1 de fevereiro de 1808) e a extinção da regência, acontecimentos que provocaram um vazio de poder acompanhado por uma onda de tumultos e revoltas que levariam à formação de juntas regionais e locais para restaurar a monarquia¹⁶. O mesmo embaixador escrevia, a propósito da ida da Corte para o Brasil, que “poder-se-hia dizer que Portugal se tornou uma possessão ultramarina em relação ao reino do Brasil”, tal foi a mudança que se operou do ponto de vista político e administrativo ao reconhecer o Brasil como sede da monarquia portuguesa (26 de fevereiro de 1810).

Por causa do Brasil, iniciava-se, por conseguinte, outra frente «libertária» com enormes repercussões na fermentação de uma consciência autonomista da colônia que levaria, mais tarde, à independência (1822), mas, também, a crítica à subalternização da regência e ao «orgulho» do Reino, ou seja, por causa da guerra peninsular (1807-1811) as ideias liberais e o debate disseminaram-se na opinião pública¹⁷ e acabaram contaminadas pelo ideário

15 Para uma imagem das elites na transição para o marianismo continua fundamental o diário do marquês de Bombelles, ver Bombelles, 1979.

16 Por todos ver Capela, 2008.

17 D. Rodrigo de Sousa Coutinho (1755-1812) usou novos conceitos no discurso político como o da opinião pública, monarquia pluricontinental ou união ibérica. Sobre a opinião pública ver Alves, 2000; Araújo 2008. Sobre a união ibérica ver Subtil, 2012a.

da revolução francesa e por uma nova perspectiva do uso da liberdade com a experiência do “povo em armas”, das revoltas populares e das juntas patrióticas que fugiram à regulação e ao controlo de qualquer poder¹⁸.

As aclamações restauracionistas depressa tomaram conta dos concelhos elegendo juntas de governo. Se as aclamações ocorreram em espaços públicos e abertos (ruas, terreiros, praças), as eleições realizaram-se nos paços do concelho com a participação dos representantes dos três estados e, nalguns casos, formaram-se também juntas de natureza militar ou administrativa, podendo afirmar-se que as vereações foram «assaltadas» pelo povo, nobreza e clero¹⁹. Para Vasco Pulido Valente “durante três meses, e apesar da brutalidade do ocupante, o “povo” (a que se juntaram alguns “grandes”) resistiu sem ajuda [...] Em Portugal a guerra depressa se transformou numa guerra de reconquista, em que o mais leve recuo se considerava “traição”. No seu último trabalho, *Ir Pró Maneta*, estabelece uma concomitância entre o fim do Antigo Regime e as invasões francesas porque “a ausência da maioria dos “grandes” na revolta de 1808 abalou para sempre o seu poder e o seu prestígio²⁰.

Em suma, a questão das guerrilhas e dos grupos de civis armados que levaram a cabo operações militares não convencionais, a chamada “pequena guerra” (emboscadas, assaltos, escaramuças), transformaram as suas lutas numa forma violenta do uso da liberdade e proporcionaram a oportunidade para a tomada de decisões fora dos quadros institucionais²¹. A resistência patriótica, qualquer que tenha sido a sua orientação política, mais conservadora ou mais radical, aliada à ausência do monarca e à fragilidade da regência, constituiu, um momento marcante da vivência da liberdade antes da revolução.

18 Castro, 1993. Sobre o “maldito ano de 1808” e todo este ambiente político, social e militar ver síntese em Subtil, 2008a.

19 Ver Chartier, 1970; Araújo, 1985, 1998.

20 Ver Valente, 1979, 2007.

21 Sobre a guerra peninsular e suas repercussões ver, em especial, Esdaile, 2006; Martínez Ruiz, 2007.

A Revolução Liberal de 1820

O quarto momento da prática da liberdade foi, naturalmente, a revolução com tudo o que teve a ver com as eleições, o debate político no parlamento, a circulação de ideias e a enorme proliferação de jornais e impressos, atividades culturais e manifestações populares de apoio à revolução ou à contrarrevolução. Como a nova prática da liberdade foi enquadrada politicamente, enriqueceu, a acumulação das experiências anteriores²².

A questão da liberdade, no que respeita à produção e circulação de textos, panfletos e oratórias, encontrou, contudo, uma série de limitações porque se, por um lado, podia fomentar a adesão à revolução, por outro lado permitia que os contrarrevolucionários se pudessem manifestar, os arruaceiros conseguissem perturbar a ordem pública e as ideias mais radicais comesçassem a questionar a própria monarquia. Estes focos de problemas acabaram por condicionar o uso da liberdade, criminalizar os abusos e replicar os dispositivos repressivos anteriormente usados pelo absolutismo²³.

Os artigos 8.º, 9.º e 10.º das Bases da Constituição reconheciam a liberdade de pensamento e de expressão como «um dos mais preciosos direitos do Homem», com a ressalva da defesa da «ordem pública estabelecida pelas leis do Estado». Segundo estas orientações não haveria, portanto, censura prévia e os abusos seriam julgados por um tribunal criado, para o efeito, pelas Cortes. O artigo 10.º, porém, atribuía o direito aos bispos católicos para censurarem os escritos sobre os dogmas e a moral cristã²⁴. Antes, porém,

²² Ver Costa, 1976.

²³ Se a historiografia se tem dedicado ao papel dos periódicos na formação da opinião pública (Alves, 2000), da luta ideológica da propaganda e suas consequências (ainda Alves, 2005), o certo é que a «invenção» de um novo modelo de justiça, assente em bases populares, não tem sido devidamente enfatizado, mesmo atendendo às reformas de Mouzinho da Silveira (1832), da Nova Reforma (1837) e da Novíssima Reforma (1841).

²⁴ O trabalho de Isabel Graes (Graes, 2017) esclarece-nos sobre a organização e funcionamento deste tribunal. Estamos perante um organismo que, embora tivesse o nome de tribunal, não foi criado para exercer nenhuma jurisdição. A principal missão do tribunal era monitorizar a aplicação e exequibilidade da Lei da Liberdade da Imprensa e relatar ao poder político, de dois em dois anos, o estado da imprensa (processos julgados, cartografia das edições, produção editorial, identificação de autores, impressores, vendedores, distribuidores, redes de tipografias, livreiros, atividades de divulgação e importação de livros estrangeiros).

tinha sido constituída, logo a seguir ao levantamento de Santo Ovídio, uma comissão de censura²⁵ para controlar a liberdade de «imprimir, publicar, comprar e vender nos estados portugueses quaisquer livros ou escritos sem prévia censura».

Foi na sessão de 5 de fevereiro de 1821²⁶ que o deputado Soares Franco apresentou o Projeto de Lei sobre a Liberdade de Imprensa²⁷. Apesar de uma grande unanimidade em torno da liberdade de imprensa, é de realçar, porém, que a censura prévia foi defendida pelo deputado Manuel Agostinho Madeira Torres e que no debate das Bases da Constituição, o bispo de Beja, António Camelo Fortes de Pina, José António Guerreiro e António Pinheiro Azevedo e Silva a tinham também defendido. Na sequência da aprovação da lei, seria criado um Tribunal Especial de Proteção da Liberdade da Imprensa que podia tomar conhecimento, por recurso, das sentenças proferidas pelos jurados no caso de nulidade processual ou quando o juiz de direito não aplicasse a pena correspondente ao crime pronunciado. O mais relevante, no campo legislativo, foi a competência do tribunal para submeter às Cortes as dúvidas de interpretação jurídica e propor soluções. No âmbito executivo e administrativo, o tribunal devia apresentar, no início de cada legislatura, um relatório de balanço sobre o estado do uso e abuso da liberdade de imprensa, elencando problemas e resoluções²⁸.

Com o fracasso da revolução, o controlo sobre a liberdade levou à criação de outra comissão de censura²⁹ e, mais tarde, pelo decreto de 18 de

25 Portaria de 21 de setembro de 1820. A comissão foi composta por dois censores régios do Antigo Regime (o padre Lucas Tavares e Sebastião Francisco Mendo Trigos), um professor do seminário do Patriarcado (Pedro José de Figueiredo), um clérigo crítico do absolutismo (José Portelli) e um magistrado liberal (João Vicente Pimentel Maldonado). Desta comissão saíram, mais tarde, os dois únicos presidentes do Tribunal Especial da Proteção da Liberdade da Imprensa, José Portelli e João Vicente Pimentel Maldonado.

26 *Diário do Governo*, n.º 32, de 6 de fevereiro.

27 Subtil, 2022. O processo político e legislativo sobre a liberdade da imprensa está estudado por Diana Tavares da Silva (Silva, 2019). Ver, ainda, sobre o assunto, Subtil, 2021d.

28 Em 21 de outubro de 1822 (DG, n.º 257, de 31 de outubro), as Cortes assumiam lacunas na Lei da Liberdade da Imprensa, colmatando casos omissos como a venda e divulgação de escritos impressos no estrangeiro que atacassem o Estado. E decidiram, também, que o promotor de justiça, nas cidades de Lisboa e Porto, fosse o mesmo dos tribunais da Casa da Suplicação e da Relação do Norte.

29 Em 13 de novembro de 1823 foram proibidas as assinaturas de jornais estrangeiros e dadas instruções ao Intendente Geral da Polícia e seus delegados para procederem às apreensões

agosto de 1826, os escritos sobre doutrina católica passaram a ir ao Desembargo do Paço, com licença dos Ordinários, e foram proibidas impressões que ofendessem o monarca ou a Infanta Regente, provocassem desobediência às leis e autoridades, fizessem acusações ou injúrias a particulares e funcionários públicos, contribuíssem para destruir as relações diplomáticas, ou ofendessem a moral e a honestidade pública. Os argumentos utilizados pelos liberais para adotarem estes dispositivos foram os mesmos usados durante o Antigo Regime, ou seja, defender a ordem pública, impedir as críticas ao governo, evitar heresias e ofensas à religião e proteger os ataques pessoais.

Uma nota final para nos referirmos ao caso brasileiro depois da colônia ser elevada a Reino (1815) e criar, por esta via, uma cultura política segregada pela Corte e pela disputa de lugares com os filhos da terra, construindo espaços de crítica, em especial, depois da proliferação de tipografias (1808), a criação de instituições de ensino e, muito em especial, a afirmação de uma nova elite letrada oriunda da Universidade de Coimbra que, aos poucos, impulsionava o debate político escrito, a exaltação de rua e tertúlias de café³⁰. As ideias que circulavam contribuíram para a « guerra » entre o Brasil e a metrópole e, dentro do Brasil, entre os defensores da independência e os subordinados às Cortes, tanto mais que as decisões contra a autonomia brasileira agitaram os meios urbanos e levaram à criação de juntas que aglutinaram várias fações (letrados, iletrados, escravos, mestiços, estrangeiros) contra o Soberano Congresso que, muito depressa, se transformaram em movimentos secessionistas³¹.

justificadas, para além da aplicação de multas e pena de prisão. Em 6 de março de 1824 é reposta a censura prévia pelos Ordinários e o Desembargo do Paço uma vez que o tribunal do Santo Ofício já tinha sido extinto. O responsável por estas medidas foi o ministro dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça, Manuel Marinho Falcão de Castro, que tinha desempenhado o cargo de Intendente Geral da Polícia.

30 Ver Araújo, 2008; Boschi, 1991 e Fonseca, 1999.

31 Costa, 2018; Alexandre, 1981; Faria, 2011.

Conclusão

Percebe-se, pelo que foi dito, que a moldura intelectual que desenha a visão do mundo numa determinada época adota pontos de vista determinantes para a incorporação, ou não, da liberdade como prática política.

Não foi assim com o paradigma corporativo que não precisou da liberdade para pensar o mundo e a vida de cada um. Nem a liberdade era sequer útil para interferir no plano estabilizado da criação divina porque essa possibilidade podia prever alterar o que estava feito com perfeição e que requeria, apenas, a conservação e a contemplação. Ao contrário, o paradigma individualista, ao centrar a ação humana na capacidade individual para intervir e contribuir para uma melhor *performance* social, pedia, justamente, que cada um se excedesse em criatividade, trabalho e colaboração, mas sem abusos para se evitar a arbitrariedade e a libertinagem. Deste modo, a coesão social estava para a sociedade liberal como a contemplação estava para a sociedade tradicional. Se esta exigia que não houvesse intervenção social alterar o quadro vigente por ser um ato de atrevimento e ousadia no plano criador, a sociedade liberal colocava, inclusivé, a possibilidade do uso da liberdade contribuir para a destabilização social e, no limite, para a implosão da ordem constitucional.

O resultado, em qualquer dos casos, foi sempre a defesa de uma certa estabilidade e coesão. No caso das sociedades tradicionais, a estabilidade decorria da homogeneidade corporativa e, nas sociedades liberais, estava associada à necessidade de reformas que introduzissem melhorias no funcionamento social. Por isso, as Luzes foram, também, o tempo da crise da consciência religiosa, uma crise que colocou dúvidas na relação entre o homem e o criador, passando a admitir-se que o homem podia e até devia experimentar mudanças que pudessem alterar, profundamente, a situação estabelecida como aconteceu com os movimentos revolucionários.

Ao longo do texto, passamos em revista, os momentos de incorporação da liberdade e da emulsão da crise em vários domínios. A passagem do

modelo de representação corporativa para a representação individualista e o papel desempenhado nesta mudança pelo Estado de *Polícia*. A circulação do debate político e a formação da opinião pública nomeadamente fazendo realçar a clivagem entre os adeptos da França e os da Inglaterra, os efeitos das invasões, a instalação das Cortes no Rio de Janeiro e a independência do Brasil e a vivência na prática de uma liberdade excessiva resultante da guerra patriótica.

Por fim, falamos da experiência da liberdade na revolução, selecionando um dos seus mais simbólicos emblemas, precisamente, a lei da liberdade de imprensa, para chamarmos a atenção de que os liberais também adotaram a censura e a ideia da criminalização do abuso da liberdade.

Se a coesão social teve por objetivo manter unida a sociedade através da identidade, normas e valores, controlar as diferenças (costumes, tradições, crenças, Durkheim) e assegurar a solidariedade, a interdependência e o consenso dependente de instituições, o modelo corporativo realizava esta coesão social de forma automática e natural. Com a emergência do paradigma individualista, essa coesão teve que ser conseguida através de compromissos entre o uso e o abuso da liberdade no respeito pelas normas sociais, valores, condutas e símbolos, uma obediência assegurada pela violência legítima do Estado.



E o prego da grande peregrinação da Iluminação que estava sendo na fronteira da igreja de Santa Cruz, em Curitiba, nos dias 6, 9 e 10 de maio, foi o primeiro, por ocasião das celebrações em homenagem ao centenário da fundação da cidade, a ser realizado em uma praça geral, logo depois da inauguração do "carrinho da Cruz" e da inauguração do Niquelito 1. Foi terminada e dedicada por Polycarpo Rodrigues Marini, pastor luterano, que sempre esteve no Porto.

Essa iluminação aconteceu toda a tempo de vida das igrejas de Santa Cruz e de São João da Iluminação, e a última vez tal coisa a igreja luterana da cidade da janela da casa da primeira d'ouro terminou.

Vejamos agora todos os livros do Sr. Joaquim Marini de Carvalho — *Apontamentos para a história eclesiológica* — de pag. 18 a 24.

O crime e o castigo: a alteridade entre as Luzes e o Liberalismo (Portugal, 1750-1841)

Introdução

Como será dito, a alteridade entre o paradigma penal do iluminismo pombalino-josefino/mariano-joanino e o regime liberal, titubeante entre o constitucionalismo (na versão vintista, 1822, ou na versão setembrista, 1838) e o cartismo (até à imposição da Carta Constitucional, 1842), não foi uma diferença substancial de princípios, mas uma intensidade política na defesa das novas ideias sobre a criminalidade, o criminoso e a penalidade. Como em tantos outros aspetos, há uma forte continuidade entre o período do Estado de *Polícia* e o Estado Liberal¹.

Esta chamada de atenção sobre a quase indistinção entre iluminismo e liberalismo força-nos a evidenciar o que, de facto, separou esta visão penal da que a antecedeu durante o período da monarquia tradicional. Só assim nos podemos aproximar da profunda diferença que se operou no quadro político, cultural e social relativamente à criminalidade que, ainda, hoje é, de certo modo, tributária a sociedade contemporânea².

Assim sendo iremos abordar três momentos que marcaram, em Portugal, o processo político da criminalidade e da penalidade entre a modernidade e o liberalismo.

1 Para um desenvolvimento desta continuidade e filiação entre liberalismo e iluminismo, ver Subtil, 2020a: pp. 15-40.

2 Barreiros, 1980; Esteves, 2010.

Um primeiro, regulado pelas *Ordenações Filipinas* (sobretudo através do Livro V) que cobre o século XVII até meados do século XVIII³ e que se caracteriza, por um lado, pela evocação do «medo» traduzido na severidade das penas e, por outro, pelo acionamento da «graça» régia que reduzia as sentenças e/ou comutava as mais graves, como a morte (morte física), noutras, como, por exemplo, o degredo (morte civil). Trata-se de uma fase em que a manifestação do poder da Coroa reside, sobretudo, no poder simbólico, por razões que se prendem com a pluralidade de poderes, o domínio da justiça popular e a falta de recursos policiais para exercer a prevenção e a repressão⁴. Um segundo momento, referente ao reformismo iluminista, que abrange os reinados de D. José, D. Maria e a regência e o reinado de D. João VI, até à revolução liberal (1750-1820)⁵. Durante esta fase, apesar de se manter a violência de alguns castigos, a exposição pública do sofrimento e o uso do medo como requisito da intimidação, o certo é que a influência da filosofia das Luzes começou a alimentar um movimento social e político que defendia os “direitos humanos” como um objetivo a atingir pela ação política⁶. Esta tendência iluminista estava intrincada com a teoria estadualista de que o poder se exerce do centro para a periferia e que a dimensão do seu domínio se calcula pela capacidade de fazer cumprir a lei, prevenir o crime, atacar as suas causas e, no que toca à repressão, pela demonstração na eficácia da regeneração do criminoso⁷. E, um terceiro momento, que corresponde ao período da emergência e consolidação do regime liberal (1820-1841) onde

3 Embora, em muitos aspetos, as *Ordenações Filipinas* se tenham mantido em vigor até à publicação do Código Penal de 1852 (Santos, 2002; Hespanha, 2004).

4 O domínio da “graça” foi um dos instrumentos mais poderosos do poder régio durante o Antigo Regime. Cobria o perdão e a comutação das penas, mas o seu maior alcance era a faculdade de conceder mercês e privilégios através das quais o monarca manifestava o poder de dar e de mudar, inclusive, a natureza social do agraciado como era o caso, por exemplo, da concessão da fidalguia e da atribuição de títulos de nobreza. Devemos a António Manuel Hespanha a descoberta deste dispositivo simbólico (Hespanha, 1993b). Para uma síntese desta economia do poder ver Subtil, 2021a.

5 Sobre o essencial da filosofia das Luzes ver a obra clássica de Ernest Cassirer (Cassirer, 1970).

6 Subtil, 1985; 1986; 1987. São exemplos desta brutalidade o esmagamento da revolta do Alto Douro, a aniquilação física e política dos presumíveis culpados no atentado a D. José, a eliminação pelo fogo do padre Malagrida, o suplício público sobre os autores ao atentado a Pombal, a perseguição, confisco e expulsão dos jesuítas.

7 Subtil, 1990a.

o cumprimento da lei se tornou «sagrado», uma verdadeira obsessão política que levou os liberais a continuarem a apostar na diminuição da severidade das penas e na recuperação do delinquente para evitar a dispensa da lei⁸.

Na tipologia criminal desapareceram alguns crimes e surgiram outros, com relevo para os crimes sobre a propriedade e a liberdade de imprensa. No quadro dogmático, as influências de Bentham nos debates parlamentares e nos escritos da época forçaram a urgência na implementação do sistema prisional, o alargamento da aplicação das penas pecuniárias e a vulgarização do trabalho forçado. Por conseguinte, o que muda e o que permanece entre o iluminismo e o liberalismo tem a ver, fundamentalmente, com o aparecimento de novos crimes e o desaparecimento de outros, algumas modalidades de castigo e o acentuar da regeneração do criminoso. Mas o que mudou em meados do século XVIII em relação ao passado foi muito e constituiu uma rutura na política criminal.

O presente texto tem por finalidade sumariar os traços gerais dos modelos referidos, associá-los às idiossincrasias dos regimes políticos e sociais que os sustentaram e traçar as linhas de (des)continuidade do exercício do poder entre dominantes e dominados para impor a violência legítima do poder dominante, quer se trate do poder do monarca, como entidade personalizada, ou do Estado como instituição supra individual⁹. Esta rutura é evidente, desde a taxonomia dos crimes, aos mecanismos de controlo e vigilância, até à inculcação da disciplina e da imposição dos castigos. A política penal serviu para manifestar o medo, o receio e a dor, através dos suplícios públicos e das práticas discricionárias e privatísticas sobre o corpo físico (Antigo Regime), ou para definir exercícios de dominação sobre a alma e o espírito, iludir crenças na recuperação dos danos causados à sociedade,

⁸ Auer, 1993.

⁹ Hespanha, 1994; 2019; 2019a. Um dos autores mais influentes sobre a análise política do poder para submeter vontades coletivas é Michel Foucault. A sua obra percorre os três modelos, o da violência sobre os corpos como entidades físicas, o modelo disciplinar sobre a capacidade de inculcação de comportamentos e o biopoder como estratégia de controlo fundado nos bens de saúde e da vida biológica. Uma visão ligeiramente diferente é defendida por Pieter Spierenburg que relaciona a variedade das punições com o desenvolvimento económico, social e político das sociedades. Sobre as prisões e o papel que as mesmas desempenharam como modalidades de castigo, ver Foucault, 1975 e Spierenburg, 1984.

exaltar o trabalho e a educação, como fórmulas para a regeneração dos criminosos e, acima de tudo, legitimar o poder de Estado pela visibilidade no cumprimento da lei (Estado de *Polícia*).

Para acentuar estas diferenças e continuidades chamaremos para a nossa reflexão o crime de opinião, nomeadamente a censura do Antigo Regime, as orientações e as práticas da Real Mesa Censória (iluminismo) e, depois da revolução, a Lei da Liberdade de Imprensa (liberalismo), justamente porque a defesa da liberdade constituiu, para os liberais, a fronteira e a charneira que os separava do “imaginário” do absolutismo, mas, também, porque a liberdade conflituava com a coesão social entendida como sossego público, paz e segurança, que dominava, obstinadamente, as preocupações políticas com a prática da censura, antes e depois da revolução liberal.

O medo e a «graça»

A política penal da monarquia tradicional estava envolvida numa ordem jurídica e doutrinária que promovia a proeminência da figura do monarca em torno de duas imagens.

Uma primeira, de temor, como instigador do «medo» ao exhibir, no plano legislativo¹⁰, a crueldade e a barbaridade dos castigos: a morte, o corte de membros, o suplício, a tortura, os espetáculos de execução pública nos pelourinhos, as levas de condenados para as galés e o degredo¹¹.

Uma segunda, de amor, usando o perdão e a comutação das penas, ou seja, um monarca muito pouco interessado no cumprimento da lei e mais focado na sua dispensa porque o poder de estar acima da lei demonstrava o excesso de uma magnificência que mais ninguém podia invocar.

Duas imagens que transportavam, cada uma, poderes distintos, mas justapostos e complementares. Por um lado, o poder de produzir o medo e, por outro, o poder infinito de perdoar. Ambas as prerrogativas próprias da

¹⁰ Livro V das *Ordenações Filipinas*, o «código penal» do Antigo Regime.

¹¹ Braga, 1999.

qualidade de um pai, receoso, temerário, protetor, misericordioso e generoso. Virtudes que destacavam, também, o carácter arbitrário do seu comportamento político devido à possibilidade que a sua *potestas* absoluta podia obrigar e desobrigar ao mesmo tempo.

Neste contexto, o discurso jurídico e a teoria penal não tinham como foco o apuramento dos factos criminais, nem a defesa da garantia processual dos delinquentes na medida em que não estava em causa uma justiça positiva nem equitativa. Quer pela via dos inquéritos como das devassas ou testemunhos, o processo judicial resultava numa acumulação inorgânica de indagações que permitia uma enorme margem de apreciação judicial.

Este paradigma doutrinário do corporativismo estava em oposição com o modelo das Luzes cujo projeto penal tinha como função nuclear a interiorização de uma disciplina social legitimada pelo cumprimento da lei e castigar a sua desobediência. Se o contraste entre os dois modelos permite compreender a função desempenhada pelo direito, a diferença dos sistemas penais, a organização judicial e a dimensão dos recursos materiais, explica por que razão, para o racionalismo iluminista, era necessário, em primeiro lugar, obrigar e só depois castigar.

A hegemonia régia era, na constelação da pluralidade de poderes na monarquia tradicional, sobretudo, simbólica e daí não estar voltada para uma estratégia de punição, mas para o livramento, a comutação ou o perdão de penas por causa dos condicionalismos na aplicação dos castigos. Tanto porque para isso apontava a dogmática política, como lhe faltava meios e recursos repressivos, não dominava o espaço político e o aparelho de justiça era maioritariamente popular ou atravessado por uma multiplicidade de jurisdições privativas e/ou delegadas do poder régio (donatários civis e eclesiásticos)¹².

12 O exemplo da pena do degredo é sintomático destas limitações. Enquanto o condenado esperava por uma embarcação para o levar para o local de exílio, ficava em custódia numa prisão onde recorria para o perdão régio, procurava tirar uma carta de seguro ou pagar uma fiança para esperar livre pela acusação, ou mesmo corromper carcereiros para fugir. Se, porém, acabasse embarcado, uma vez degredado, era impossível o controlo das suas vidas, por isso, fugiam, contraíam matrimónio com indígenas, formavam família, exerciam atividades económicas e até, com o decorrer do tempo, acabavam por partilhar funções nas administra-

E acontecia o mesmo com as medidas preventivas uma vez que a segurança estava entregue às autoridades municipais de jurisdição popular (cerca de 80%) cujas milícias, quadrilheiros e ordenanças tinham uma enorme fragilidade de meios, humanos e logísticos para garantirem uma vigilância adequada, fazer rusgas, devassas e patrulhamentos.

No caso da jurisdição régia, a rede de comunicação e interação dos magistrados régios (juízes de fora, corregedores e provedores) era muito insuficiente e os oficiais e meirinhos não tinham forças de intervenção, como as instalações prisionais eram precárias e dependentes das câmaras na manutenção, sustento dos presos e pagamento aos carcereiros.

Com base nas poucas estatísticas da época, entre 1601 e 1800, a aplicação das penas mais cruéis foi muito rara. Em média, foram concretizadas, por ano, duas execuções à morte e, na maioria dos casos, a pena era comutada na morte civil (degredo por mais de 10 anos). Os relatos de açoites no pelourinho são invulgares bem como os cortes de membros e a marca de ferro¹³.

Um dos maiores problemas sociais, frequentemente referido nos relatórios das autoridades régias, residia nas enxovias onde se amontavam presos de custódia, apanhados nas devassas gerais e nas rusgas, que aguardavam por acusação, em grande parte nunca concretizada. Outros esperavam pela oportunidade para embarcarem para o degredo. Não havia, portanto, prisões destinadas ao cumprimento da pena de prisão o que obrigava os delinquentes, com diversas situações criminais, a estarem misturados durante muito tempo. Esta mistura e a degradação de condições sanitárias fazia das prisões um lugar com enormes problemas que as visitas das autoridades judiciais relatavam, amiudadamente, e reclamavam por intervenções que nunca se concretizaram e, apenas, se alterarão na segunda metade do século XIX¹⁴.

Compreende-se que, nestas circunstâncias e neste ambiente, fosse proporcionado ao monarca emergir politicamente com o poder de dispensar o cumprimento integral das penas, de forma arbitrária, mais do que justiceiro

ções locais.

¹³ Hespanha, 1987.

¹⁴ Santos, 1999; Subtil, 1990; Vaz, 2003.

implacável para a execução das mesmas. Como o perdão régio era atribuído a uma qualidade divina herdada pelo monarca, próxima da clemência e da generosidade, perdoar acompanhava a propagação do medo pela presunção de que a crueldade do castigo podia mesmo acontecer, era, pelo menos, uma expectativa anunciada, por esporadicamente, ser concretizada¹⁵.

Em conclusão, durante o Antigo Regime, a inculcação da ordem social e política dependia do poder da “graça” que o monarca exercia através do tribunal do Desembargo do Paço¹⁶. Mais do que punir, o efeito da ameaça de punir e a promessa em perdoar, recriava duas facetes simbólicas do monarca. A de um rei ameaçador e a de um rei pastor que distribuía o amor e a misericórdia pelas suas ovelhas para evitar o sofrimento, ou seja, um príncipe, simultaneamente, titular do poder de punir e do poder de perdoar. Mas a engrenagem deste jogo de espelhos precisava de um suporte jurídico e de um campo retórico que proporcionasse ao monarca o uso e o desempenho das competências inerentes a estes dois corpos régios. Esta função foi desempenhada pela mediação dos juristas devido à autonomia de que gozavam para pronunciar as sentenças que redundavam numa enorme arbitrariedade por causa da variedade na apreciação dos factos e na aplicação da lei aos mesmos (por exemplo, a subjetividade na identificação da intenção dos atos praticados, o reconhecimento de legítima defesa, a obediência moral, as condições de miséria, iliteracia e indigência que facilitaram objetivamente os crimes, os envolvimento familiares e relações de parentesco, a exacerbação das emoções como ciúmes, invejas e soberba).

A mediação não foi, porém, um monopólio jurídico. A transversalidade do discurso e da prática sobre a criminalidade cobria, também, o campo teológico, associando o crime ao pecado e, por isso, as autoridades religiosas participavam na receção das denúncias (editais paroquiais e inquirições dos

15 O perdão régio para ser aplicado como justa causa obrigava, por antecipação, a obtenção do perdão do ofendido. Contudo, o monarca podia, também, exercer a *potestas* absoluta e dispensar o perdão da parte, ora porque já tenha ocorrido algum tempo da prática do crime, ora porque as causas de atenuação, mitigação do ato ou proteção a família o justificava. Para contornar esta situação, o perdão régio podia, também, usar a figura da comutação sem recurso às partes ofendidas.

16 Subtil, 2011d.

visitadores) e na aplicação dos castigos, desde as expiações espirituais, sacrifícios físicos, pagamentos pios, suspensões de sacramentos, excomunhões e, inclusive, o encarceramento nas prisões eclesiásticas. As próprias *Ordenações Filipinas* admitiam crimes sob alçada do direito régio e do direito canónico (*mixti fori*, jurisdição mista).

Mas este modelo e esta filosofia mudariam durante o pombalismo e a criação do Estado de *Polícia*. A erosão do sistema pelo Direto Natural¹⁷ e a consequente valorização da liberdade, do contrato social e dos direitos humanos forçaram a utilidade social das penas¹⁸ e a consequente abolição da crueldade dos castigos¹⁹.

Na panóplia das penas, a prisão, passou a ser vista como um instrumento coercivo de regeneração, com implicações na forma como os estabelecimentos prisionais deviam ser construídos e organizados cujo exemplo maior era o modelo panótico de Bentham que se tornou seminal pela inovação na segurança, vigilância e humanização da vida prisional. Era o fim da conceção das enxovias e das masmorras do Antigo Regime que serviram para armazenar, amontoar e guardar corpos em trânsito.

Depois, a disciplina sobre os comportamentos dos juristas imposta pela Lei da Boa Razão (1769) mudaria as fontes de direito, com destaque para o papel reservado ao direito pátrio, cimentou a jurisprudência com base nos assentos da Casa da Suplicação e estimulou a reforma do ensino do direito na Universidade de Coimbra (1772). Para o futuro estava aberto caminho para um projeto amplo de codificação da legislação no reinado de D. Maria cujo código criminal de Pascoal José de Melo Freire constituiu o marco mais importante no processo de mudança da política criminal²⁰.

17 Grócio, Puffendorf e Wolf.

18 Beccaria, 1764.

19 Jeremy Bentham e Gaetano Filangieri.

20 Subtil, 2021c; Hespanha, 1978; Faveiro, 1968.

O código criminal de Pascoal José de Melo Freire

Uma das prioridades da política de centralização foi a reforma da legislação, desde a avaliação das *Ordenações Filipinas* e das *Leis Extravagantes* e a criação de novos códigos, suficientemente claros e sistematizados. Este grande projeto foi anunciado pela Lei da Boa Razão (1769) e entregue, no início do reinado de D. Maria, a uma Comissão para a Reforma da Legislação (31 de março de 1778) de que um dos seus mais ilustres membros, Pascoal José de Melo Freire, professor de Direito Pátrio na Universidade de Coimbra, ficou encarregue de compilar um código do direito publico e outro do direito criminal (1783)²¹.

Passados cerca de meia dúzia de anos (1789), ficaram concluídos duas obras importantes sobre a penalidade criminal. Uma relativa às fundamentações teóricas da doutrina criminal, as *Instituições do Direito Criminal Português*²². E outra referente ao próprio texto do código, *Projeto do Código Criminal*²³ que foi apresentado à junta em 26 de novembro de 1789, precisamente quatro dias antes da promulgação do primeiro código penal moderno, o código de Pedro Leopoldo da Toscana²⁴. A “nova filosofia política”, no dizer do autor do código, seguia a linha de autores vanguardistas como Grócio, Locke, Beccaria e muitos outros, que Pascoal José de Melo Freire cita e referencia ao longo das notas e, muitas vezes, se legitima nas suas propostas, acontecendo o mesmo nos princípios elencados nas *Instituições*, ou seja, o jurista de Coimbra confessa o seu alinhamento político e jurídico pela escola do jus naturalismo e jusracionalismo²⁵.

No plano da argumentação, do ponto de vista jurídico e político, a ideia central do trabalho de Pascoal José de Melo Freire é a defesa de que o delinquente pode e dever ser corrigido e o tipo de castigo só podia ser pensa-

21 Sobre o jurista Pascoal José de Melo Freire consultar verbete no *Dicionário de Historiadores Portugueses*.

22 Freire, 1966.

23 Freire, 1844.

24 Hespanha, 1990. Para uma visão geral sobre as instituições desde os finais do século XVIII até ao Estado Novo, com bibliografia de orientação, ver Subtil, 2017.

25 Freire, 1844.

do tendo em vista este propósito, isto é, o criminoso não devia ser eliminado ou inutilizado, mas transformado e regenerado para continuar a ser útil à sociedade.

Um aspeto vincadamente regalista deste projeto criminal foi a consideração de que os crimes contra a religião passaram a ser vistos como crimes contra a ordem social. Esta implicação teve dois efeitos imediatos. Um primeiro, anulou a autonomia da Igreja para apreciar os seus próprios crimes e julgá-los, de forma independente ou mesmo em articulação com a Coroa. Um segundo, assinalou, para os crimes religiosos, a prioridade da vertente social, negligenciando a dimensão do pecado.

Por exemplo, a heresia passou a ser classificada em “heresia simples” e “heresia sediosa” para distinguir graus de gravidade e, ao mesmo tempo, catalogada como crime social por contribuir para destabilizar a ordem, perturbar o sossego e causar danos na coesão social (escândalo, desobediência, tumulto, perturbação da ordem). O mesmo se pode dizer do crime de blasfémia. Outros crimes, como os morais (adultério, concubinato, estupro, sodomia, bestialidade, masturbação), seriam abrangidos pela dupla tutela (*mixti fori*). Assim, aos tribunais eclesiásticos pertenceria, no futuro, qualificar, apenas, a conduta dos hereges uma vez que os tribunais régios passavam a conduzir o processo de fixação das provas e das penas respetivas. Ficava, por este modo, enunciada, também, a inutilidade dos cárceres religiosos e a jurisdição das autoridades eclesiásticas.

Já o crime político grave, como de lesa majestade, viu deslocada a gravidade da ofensa na pessoa do monarca para a sociedade, portanto, um crime contra a ordem pública, contra a segurança e o bem estar dos cidadãos. Ficava, igualmente, claro que se esta transgressão era considerada um agravo à sociedade, a reparação tinha que ter uma dimensão exclusivamente social. Ao mesmo tempo, a classificação das injúrias e das ofensas corporais como crime de violência privada acentuava, ainda mais, a distinção entre o Estado e o cidadão como entidades ofendidas. A fixação das penas refletia esta realidade política e discursiva uma vez que o crime público tinha como

incidência as penas de morte e degredo, enquanto o crime privado era castigado, predominantemente, com penas pecuniárias e com a prisão²⁶.

O crime de homicídio, por retirar abusivamente da sociedade um dos seus membros e, ao mesmo tempo, ser uma ação individual, acabava por comungar das duas dimensões, ser considerado um crime público e um crime privado. Uma nova apreciação foi feita, igualmente, sobre o crime contra os bens e contra o património por passarem a ser vistos como lesivos da acumulação da riqueza e da valorização do trabalho e, por conseguinte, crimes públicos e privados, excetuando o pequeno roubo (ladrão formigueiro) individual.

No início do século XIX, José Caetano Pereira de Sousa fazia uma sistematização dos crimes²⁷ e realçaria outro tópico do debate sobre a criminalidade que foi, justamente, o da prevenção. Alcançar este objetivo passaria por alguns dos programas já referidos (combater a mendicidade, o vício) e por outros, mais inovadores, como afinar os sistemas de controlo e vigilância, através da operacionalidade da prática de passaportes e denúncias e, sobretudo, o uso da estatística para permitir o diagnóstico das situações e planear intervenções²⁸. De uma forma geral, recapitulando parte do que dissemos, o Estado de *Polícia* e as Luzes acertaram o seu olhar sobre a criminalidade no encalce da disciplina social e da legitimidade política, encarando-a como um entrave ao desenvolvimento da sociedade e, por isso, olharam para as penas não como um castigo em si, mas como uma oportunidade para mudar o criminoso e temperar os males causados pelos delinquentes. E, mais do que mudar os criminosos, vigiá-los, prendê-los e julgá-los, era preconizada uma ação persistente e cuidada para anular as causas da criminalidade (mendicidade, ociosidade ou do vício e maus costumes). São, por isso, delineadas políticas para os indigentes, tratamento de miseráveis e desgraçados, recolha de órfãos, reabilitação de prostitutas, proteção às viúvas, educação e formação profissional²⁹.

²⁶ Correia, 1977.

²⁷ Sousa, 1803.

²⁸ Sousa, 1800.

²⁹ A tipologia da marginalidade social era muito diferente no Antigo Regime e comungava

O exemplo mais emblemático destas políticas foi o desempenho do Intendente Geral da Polícia e, na sua dependência, o da Real Casa Pia de Lisboa com um projeto de multiplicação de outras casas pias por todo o Reino. Uma construção de redes de solidariedade, de reabilitação social e de estabelecimentos de formação profissional e de educação para a temperança física e espiritual, inculcação de regras e disciplina³⁰. O combate a estas causas tornou-se central nas políticas de assistência social que passaram a constituir alavancas inovadoras para a vitalidade das nações, a erradicação expectante da criminalidade, a melhoria da saúde dos corpos e das almas, numa clara captura dos poderes que a Igreja vinha desempenhando com a prática da caridade e da misericórdia³¹. Se a teorização social e política sobre a criminalidade mudou, também o recorte penal mudaria, em lugar dos suplícios optou-se por penas menos desgastantes e, inclusive, seria aberto o debate sobre o sistema prisional sob a influência das doutrinas de Jeremy Bentham e Cesare Beccaria³².

O Liberalismo

Como o processo de codificação mariano-joanino não teve consequências, continuando por se fazer a reforma da legislação, logo no início dos trabalhos do Congresso (1821), a Comissão de Legislação tomou a iniciativa de concretizar um novo código criminal o que realçava, de facto, a importância política que os primeiros liberais dedicaram à questão criminal. Mais tarde, seria criada uma comissão especializada, a Comissão de Justiça Criminal (julho de 21) que passou a assumir o encargo do código criminal³³. O objetivo dos liberais continuava, no essencial, o programa das Luzes, com algumas inovações, ou seja: a) rejeitar a crueldade das penas

de particularidades religiosas e morais que distinguiram a forma como devia ser tratado e encarado cada indivíduo. Para uma visão antropológica desta realidade ver Hespanha, 2010.
30 Subtil, 2005.

31 Lopes, 2008; Abreu, 2013, 2014.

32 Bentham, 2008; Beccaria, 2017.

33 Subtil, 1994.

corporais (açoites, marca com ferro, tortura); b) acentuar a aplicabilidade dos castigos porque a dispensabilidade do mesmo desautorizava o Estado liberal³⁴; c) defender o princípio da igualdade de todos perante a lei; d) instituir o *Habeas Corpus*; e) Graduar a proporcionalidade das penas, aceitando fatores agravantes e atenuantes; f) dar publicidade ao ato processual; g) e protelar a pena de morte.

No que toca à finalidade das penas, acentuou-se o princípio de que o castigo devia ter por objetivo: a) a expiação do mal feito à sociedade; b) a emenda do criminoso; c) e a prevenção do crime. A mesma escolha que, aliás, já tinha sido defendida pelo reformismo iluminista. Se o castigo tinha que se revestir de utilidade social, justificava a opção por duas penalidades de eleição: o trabalho forçado e o trabalho dentro das prisões.

No primeiro caso, o Inspetor das Obras Públicas ficou a dispor de levas de presos para a realização de trabalhos na cidade de Lisboa (reparação de calçadas, fontanários, pavimentos, reparações de edifícios, etc.)³⁵. No segundo, o trabalho nas prisões devia ser direcionado para a produção de bens transacionáveis e acompanhado por terapias suplementares como a prática do silêncio, o isolamento e o exercício religioso para a inculcação de princípios morais³⁶. Acreditava-se, por conseguinte, que o criminoso se pudesse regenerar através do trabalho e, depois, reingressar na sociedade com competências acrescidas e, dessa forma, integrar as forças de produção. Esta crença sobre a «purificação» do criminoso era, também, uma aposta económica no sentido de assegurar condições de uma população ativa para o desenvolvimento do mercantilismo e do fisiocratismo. Quanto à prevenção do crime, o liberalismo defendeu, mais uma vez, a ideia da aplicação de mecanismos que pudessem evitar a criminalidade, quer pela via da vigilância e disciplina, como da assistência social e da educação. Um dos disposi-

³⁴ Subtil, 1989.

³⁵ A segurança dos presos e o enquadramento nos trabalhos públicos foram grandes desafios colocados aos guardas prisionais e aos recursos logísticos pelo que, ao fim de algum tempo, se concluiu que era difícil de prosseguir e a solução voltou-se, novamente, para o degredo (sobretudo Ceuta, S. Tomé e Brasil), recuperando-se uma opção antiga do espetáculo público das levas para os embarques dos navios, uma imagem revoltante para a doutrina liberal.

³⁶ Lopes, 2010.

tivos invocados para se conseguir uma boa vigilância era a sistematização da informação através de estatísticas com base em formulários (idade, sexo, profissão, estado civil, rendimentos, ambiente familiar e comunitário) que permitiriam ensaiar uma espécie de sociologia do crime e traçar o perfil dos delinquentes³⁷. Esta centralidade no sujeito do crime em detrimento do crime, contribuiria para uma mudança na narrativa sobre a criminalidade e na conceção de fórmulas para o combater com o aparecimento de teorias sobre a psicologia do criminoso³⁸.

Quanto ao modelo disciplinar, a punição passou a desempenhar um papel normativo na medida em que se pretendia controlar comportamentos, instituir uma ordem e, consequentemente, castigar as violações a essa ordem. Para isto, o sistema penal tinha que ser credível, a legislação penal e o processo de formação de culpa e julgamento tinham que, efetivamente, funcionar. Mais uma vez, o que era uma novidade para os liberais já tinha sido defendido, em parte, pelos reformistas iluministas.

Depois da experiência vintista³⁹, o momento ideológico e político mais significativo foi o programa de reforma de Mouzinho da Silveira (1832) onde se adotou, para as causas crime, a formação de juizes populares (jurados) com o encargo de apurarem os factos sobre os quais os juizes de direito aplicariam a lei⁴⁰. Com esta aposta ficava sinalizada a grande preocupação

37 No início do ano de 1821, o Intendente Geral da Polícia, Filipe Ferreira de Araújo e Castro e, depois, Manuel Marinho Falcão de Castro mandaram diversos inquéritos aos corregedores sobre a prática de crimes, em especial por grupos de salteadores organizados e armados que praticavam o roubo de forma diferente do ladrão formigueiro (pequeno roubo doméstico). Devido à gravidade da situação, a polícia passou a articular ações de controlo com os militares, dispensando as autoridades judiciais com quem os salteadores mantinham, por vezes, boas relações. Durante o período de funcionamento do Congresso (janeiro de 1821 a maio de 1823) a taxa semanal de mortes terá andado por volta de uma por dia e os roubos cerca de três por dia (Subtil, 1986a).

38 Esteves, 2010.

39 Subtil, 1986a.

40 Subtil, 2021. Os jurados (aqueles que «juram para julgar») eram retirados de um livro de matrícula pertencente aos arquivos das câmaras e atualizado no mês de maio de cada ano. A matrícula era individual e pertencia a cada cidadão que estivesse nas condições de inscrição e a não inscrição acarretava sanções, multas e perdas de direitos. A composição anual dos jurados era apurada na câmara, no primeiro dia do mês de janeiro de cada ano, numa reunião com o juiz de direito e o delegado do procurador régio ou com o juiz ordinário e o subdelegado régio. Do livro de matrícula formavam-se três pautas. Uma pauta de jurados para o primeiro trimestre, outra para jurados de pronúncia para as causas crime e, ainda, uma outra para sentenças para causas cíveis e crime. Constituídas as pautas, faziam-se bilhetes indivi-

pela justiça, em particular, pela objetivação das práticas que tinham estado debaixo do poder discricionário dos juízes letrados. E ficava cimentada uma solução jurídica, anteriormente aprovada pelos deputados vintistas a partir do debate sobre a lei da liberdade de imprensa (os jurados). Mas a reforma de Mouzinho da Silveira era impraticável e ficaria como uma ilustração panfletária no contexto da guerra civil e como exemplo especulativo do pensamento político desenraizado da realidade de um país analfabeto e incrustado por práticas oligárquicas⁴¹.

Com o final da guerra civil e a vitória dos liberais (1834) regressaria o combate entre as diversas facções liberais (cartistas e constitucionalistas) cujo desfecho levará ao poder o partido «constitucional» (revolução de 9 de setembro de 1836) e à recuperação do texto constitucional vintista (Constituição de 1838), em contraposição à Carta Constitucional⁴². Uma das primeiras medidas do governo setembrista foi a reforma judiciária (Decreto de 29 de novembro de 1836), da autoria do Visconde de Sá da Bandeira, Manuel da Silva Passos e António Manuel Lopes Vieira de Castro. Esta Nova Reforma enunciava, de acordo com o relatório que a sustentava, dois objetivos estratégicos: a proximidade da justiça aos cidadãos e a clareza dos procedimentos jurídicos. Esta nova orientação, muito próxima da legislação da ilha da Terceira (Mouzinho da Silveira), manteve, praticamente, o mesmo modelo de justiça, mas com simplificações notórias⁴³. Dois anos depois, a Constituição de 1838 tratava da justiça num curtíssimo título (Título VII) onde identificava, outra vez, os juízes letrados e os jurados, tanto no cível como no crime.

Finalmente, a aprovação da Novíssima Reforma (Decreto de 21 de maio de 1841), durante o governo do Conde do Bonfim com Costa Cabral como ministro da Justiça, antecederia, nalguns meses, a restauração defini-

duais para serem lançados numa urna de onde eram tirados, por um mancebo com menos de 10 anos, os primeiros jurados e depois, novamente, os bilhetes eram lançados numa outra urna para se fazerem as pautas para os trimestres seguintes. Competia ao juiz de direito ou ao juiz ordinário, depois do apuramento, notificar os jurados dos dias em que teriam de servir o tribunal do júri (Subtil, 2021).

⁴¹ Manique, 1989.

⁴² Hespanha, 2019, 2004.

⁴³ Os juízes de paz, ordinários e juízes eleitos das freguesias não careciam de confirmação régia. A eleição era igual à dos vereadores.

tiva da Carta Constitucional (1842) que estabeleceria, para o futuro, os fundamentos cartistas do regime monárquico até à implantação da República⁴⁴. As novidades desta “novíssima reforma” foram muito poucas de que se destaca o novo recorte institucional do *jury*. O conselho de jurados, que se pronunciava sobre os factos nas causas cíveis e crime, passou a ser dispensado sempre que os factos pudessem ser provados por documentos, inspeção, exame ou vistoria expressa, ou, então, quando uma das partes não consentisse no julgamento por jurado. Os juízes populares ficavam, ainda, divididos entre jurados de pronúncia e jurados de sentença.

Para terminar, vejamos o caso de um crime político, o da liberdade de pensar e escrever, que retrata a evolução da filosofia penal na transição do Antigo Regime para o Liberalismo. A censura da monarquia tradicional estava entregue a três instituições, o Conselho Geral do Santo Ofício (criado em 1536), responsável pela censura papal, o Ordinário da Diocese a quem pertencia a censura episcopal e, desde 1576, o tribunal do Desembargo do Paço encarregue da censura régia. A atividade destas três instituições era assegurar o cumprimento das determinações do *Index*, uma lista elaborada pela Igreja das publicações proibidas, controlar as edições, a circulação e a fiscalização dos livros e demais impressos. Como este dispositivo era dominado pelas autoridades eclesiásticas, o *leitmotiv* das censuras consistia, essencialmente, em assegurar a ortodoxia religiosa, mais do que o controlo da opinião pública⁴⁵. Em 5 de abril de 1768 este modelo de censura seria extinto com a criação da Real Mesa Censória, um tribunal régio de imanação pombalina, composto por leigos e eclesiásticos, para secularizar a censura e reforçar o poder régio. Ao novo tribunal passou a caber a autorização para a edição e circulação de livros, bem como a elaboração e custódia das edições censuradas que acabariam por formar, mais tarde, um conjunto bibliográfico notável incorporado na Real Biblioteca Pública da Corte (1796).

44 Vaz, 1998, 2000. *Decreto de 21 de Maio de 1841, que contém a Novíssima Reforma Judiciaria com os Mappas da Divisão do Território, e as Tabellas dos Emolumentos Reformadas em virtude da Carta de Lei de 28 de julho de 1848*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1857.

45 Belo, 2001.

Mas o tribunal da Real Mesa Censória também ficaria com a função de administrar o sistema de ensino em articulação com a Junta do Subsídio Literário, ou seja, secularizou o controlo da pedagogia, da educação formal e informal, transformando-se numa verdadeira instância de manipulação do pensamento⁴⁶. Ao longo da sua curta história, a mesa censória pombalina teve dezanove censores nomeados, destacando-se quatro censores religiosos que fizeram mais de metade das censuras (Manuel do Cenáculo, presidente da Real Mesa Censória entre 1770 e 1777), António Pereira de Figueiredo, João Baptista de São Caetano e Luís do Monte Carmelo.

Olhando para o trabalho global dos censores podemos agrupá-los em dois grupos, o grupo dos “censores intérpretes” e o grupo dos “censores legisladores”, seguindo a imagem metafórica dos «couteiros e jardineiros». Os couteiros para preservarem as formas de vida e os jardineiros para definirem um desenho para o jardim de forma a transformarem a confusão numa imagem ordenada pela “boa razão” do príncipe⁴⁷. Significa isto que o censor da Real Mesa Censória não foi um censor “polícia”, mas um censor “intelectual” que filtrava a qualidade de uma obra para partilhar da “luz” da verdade, ou para a impedir de alimentar a “escuridão” do obscurantismo. Essa incumbência dos censores cobria várias dimensões, desde o rigor da narrativa, ortografia, sintaxe, passando pela retórica argumentativa e a escolha das palavras. Mesmo possuindo qualidade e idoneidade, as obras tinham que provar utilidade social e interesse público para serem divulgadas e lidas, isto é, esta pragmática da nova censura pombalina diz bem do interesse político reservado à Real Mesa Censória para garantir que o aproveitamento da circulação dos livros aproveitasse o desenvolvimento das “luzes”.

Uma outra forma de avaliarmos o novo agente censor pombalino reside no reconhecimento das suas competências que cobriam a capacidade para ser um bom intérprete, conseguir uma eficiente análise textual e ava-

46 Em 21 de junho de 1787 a Real Mesa Censória foi substituída pela Real Mesa da Comissão Geral sobre o Exame e Censura dos Livros que, por sua vez, seria extinta em 17 de dezembro de 1794 para ser retomado, novamente, o sistema tripartido da censura papal, episcopal e régia.

47 Tavares, 2018.

liar a qualidade dos textos longe, portanto, de um funcionário que tivesse aprendido simplesmente a aplicar critérios de inclusão ou exclusão como foi o caso dos censores do modelo tripartido. Os relatórios da Real Mesa Censória sobre a avaliação e a autorização para a edição dos livros testemunham estas capacidades e, sobretudo, a preocupação pedagógica para argumentar e justificar os fundamentos das decisões.

Sob o ponto de vista organizativo e político, a Real Mesa Censória foi, porém, uma “instituição total” no sentido que Erving Goffman define o “sítio” onde um número de indivíduos trabalham separados da sociedade, levam uma vida fechada e agem autonomamente do ponto de vista formal para protegerem os vassalos do que entendiam ser ameaças à sua integridade e/ou estímulos ao progresso e bem-estar⁴⁸. Uma censura que se via a si mesma como o único referencial da verdade⁴⁹.

Com o liberalismo e a «sacralização» da liberdade como signo discursivo, uma das primeiras iniciativas dos deputados constitucionais foi aprovar uma Lei da Liberdade da Imprensa para abolir a comissão de censura criada a seguir à revolução (setembro de 1820) para defender o governo liberal dos ataques contrarrevolucionários⁵⁰ liberdade de «imprimir, publicar, comprar e vender quaisquer livros ou escritos sem prévia censura». Esta pulção censória liberal acabaria, novamente, por justificar uma nova comissão de censura para criminalizar os abusos da liberdade de expressão no rescaldo da extinção da primeira experiência parlamentar liberal (junho de 1823)⁵¹.

48 Acresce, ainda, que os novos deputados da Real Mesa Censória foram censores de nomeação definitiva e não recrutados, esporadicamente, conforme a especificidade dos conteúdos a censurar, como aconteceu no modelo tripartido. Trata-se de uma novidade que consolida a intervenção do novo tribunal no ambiente político e cultural do pombalismo. De realçar, no modelo funcional da Real Mesa Censória, a política de segredo, ao contrário do que tinha prevalecido quando a censura esteve repartida. Neste sistema, os resultados eram públicos e apensos às obras censuradas, tanto os autores como os leitores e impressores tomavam conhecimento dos três relatórios que explicavam as razões da publicação ou não. O dispositivo de encobrimento da Real Mesa Censória resguardava tanto os censores como os critérios seguidos na censura.

49 Goffman, 2001.

50 Silva, 2019.

51 Em 13 de novembro de 1823 foram proibidas as assinaturas de jornais estrangeiros e dadas instruções ao Intendente Geral da Polícia e seus delegados para procederem às apreensões justificadas, para além da aplicação de multas e pena de prisão. Em 6 de março de 1824 é reposta a censura prévia pelos Ordinários e o Desembargo do Paço uma vez que o tribunal do Santo Ofício já tinha sido extinto. O responsável por estas medidas foi o ministro dos Ne-

O maior alcance político e jurídico da aprovação da lei da liberdade de imprensa foi a influência que teve no modelo organização judicial do século XIX que se traduziu na formação de juízes populares, chamados juízes de facto ou jurados, o *jury*. A Lei da Liberdade da Imprensa criava, também, um Tribunal Especial de Proteção da Liberdade da Imprensa que tomava conhecimento, por recurso, das sentenças proferidas pelos jurados no caso de nulidade processual ou quando o juiz de direito não aplicasse a pena correspondente ao crime pronunciado⁵².

O mais relevante, no campo legislativo, foi a competência do tribunal para submeter às Cortes as dúvidas de interpretação jurídica e propor soluções. No âmbito executivo e administrativo, devia apresentar, no início de cada legislatura, um relatório de balanço sobre o estado do uso e abuso da liberdade de imprensa, elencando problemas e resoluções. Contudo, a principal missão do tribunal era monitorizar a aplicação e exequibilidade da Lei da Liberdade da Imprensa e relatar ao poder político, de dois em dois anos, o estado da imprensa (processos julgados, cartografia das edições, produção editorial, identificação de autores, impressores, vendedores, distribuidores, redes de tipografias, livreiros, atividades de divulgação e importação de livros estrangeiros, sobre o funcionamento do tribunal⁵³.

Com a outorga da Carta Constitucional (18 de agosto de 1826), os escritos sobre doutrina católica passaram para o tribunal do Desembargo do Paço, com licença dos Ordinários, e foram proibidas impressões que ofendessem o monarca ou a Infanta Regente, provocassem desobediência às leis e autoridades, fizessem acusações ou injúrias a particulares e funcionários públicos, contribuíssem para destruir as relações diplomáticas, ou ofendessem a moral e a honestidade pública.

gócios Eclesiásticos e da Justiça, Manuel Marinho Falcão de Castro, que tinha desempenhado o cargo de Intendente Geral da Polícia. Os relatórios da Real Mesa Censória previam a permissão da edição e a proibição, mas, também, a possibilidade de reformulação dos textos, ou seja, uma orientação política fundada numa pedagogia orientada o que justificou o papel que irá desempenhar no ensino. É curioso que nenhuma das intervenções dos deputados vintistas se referiu a este modelo inédito da censura pombalina.

52 Subtil, 2021d.

53 Graes, 2017.

Depois destas experiências liberais, podemos concordar com uma certa linha de continuidade desde o Antigo Regime, ou seja, os argumentos utilizados para justificar a censura foram, no essencial, os mesmos: defender a ordem pública, impedir as críticas ao governo, evitar heresias e ofensas à religião e proteger ataques pessoais.

Conclusão

Podemos concluir, em jeito de sistematização, algumas especificidades da teoria criminal e penal da monarquia corporativa, do período reformista iluminista e do liberalismo.

Em primeiro lugar, uma mudança profunda nas taxonomias das penas, justamente por se ter alterado a filosofia da finalidade das mesmas, mas, também, por mudar o sistema de assento político da dominação e do exercício do poder. A começar pelas aplicações penais cruéis, utilizando o corpo como território da violência, em que o poder se manifestava pela capacidade de exprimir o medo, anular as consequências legais da aplicação das mesmas penas para exibir a exuberância, magnificência, bondade e amor do monarca. Um paradigma que se condizia com as fragilidades dos recursos e capacidades repressivas da Coroa e a necessidade de partilhar jurisdições com os donatários da Coroa (regulares, seculares e eclesiásticos).

Ainda neste modelo, realçaríamos a ligação entre a filosofia penal e a cumprimento da lei. Para os detentores do poder na monarquia corporativa, o cumprimento da lei não os mobilizava de sobremaneira porque o incumprimento despoletava o exercício da graça pelo qual o monarca manifestava o esplendor de autoridade suprema. O cumprimento escrupuloso da lei também não era um objetivo político porque a pluralidade jurídica e a diversidade de fontes de direito proporcionavam a «ditadura» das interpretações.

Ao contrário, o modelo que emergiu durante o iluminismo reformista da segunda metade do século XVIII acentuou a ideia de que as penas tinham a vocação «nobre» de conseguir operar uma transformação no delinquente.

Como ofensa, o crime deixou de ser visto como dirigido à autoridade do monarca, direta ou indiretamente, e passou a ser uma ofensa a toda a sociedade, daí que a reparação deveria ter em conta esta particularidade (por exemplo, a desfiguração das penas corporais e a sua substituição por penas utilitárias como trabalhos forçados e a reclusão).

Em segundo lugar, percebemos porque é que os liberais andaram à volta da organização da justiça para inventarem uma fórmula que coibisse a arbitrariedade dos magistrados letrados, afinal de contas uma criação que acabaria decalcada dos juízes ordinários do Antigo Regime, isto é, a adoção pelos jurados que passavam a determinar a matéria dos factos, restando ao juiz letrado aplicar a lei como qualquer funcionário judicial o poderia fazer. Este desígnio dos liberais passava, naturalmente, pela alteração do quadro legal o que implicava a reforma de codificação sem que tenhamos assistido a essa concretização até à Novíssima Reforma de Costa Cabral (1841).

Como terceiro aspeto, chamar a atenção para a ligação entre a política penal, a criminalidade e o controlo social. Da fase do regime corporativo em que o crime era também pecado e o pecado era crime, cujas consequências recaíam no corpo e na alma, exigindo, portanto, um tratamento espiritual e uma flagelação corporal, à fase da descriminalização das ofensas à religião, assistimos a mudanças significativas sobre os dispositivos usados para influenciar o comportamento social dos cidadãos e referidos de seguida.

Em quarto lugar, verificamos a promoção de tecnologias de controlo social, não jurídicos nem religiosas, como a propaganda dirigida aos cidadãos (o caso da retórica e da pedagogia dos diplomas legais), a inculcação do sistema educativo como regulador de atitudes, o dever cívico da obediência, o combate à mendicidade, o constrangimento da vigilância a cargo da polícia escondida, mais ou menos secreta (as moscas), a montagem de uma rede de estabelecimentos de assistência social, o recurso a uma sociologia do crime e do criminoso (emergência da estatística), a adoção por sistemas de persuasão como a aposta na iluminação urbana, nas rusgas no mundo rural e as denúncias premiadas.

Em quinto lugar, a natureza da legitimação da punição passou de uma ofensa à autoridade do príncipe para uma ofensa à sociedade o que acentuou o carácter da utilidade social das penas, não só para castigar, mas para reparar e permitir a recomposição das perdas e a recuperação do criminoso. Houve, portanto, uma deslocação do prestígio e da soberania do monarca para uma valorização da obediência cívica e do uso da liberdade em função de um contrato social a que ninguém podia fugir e que obrigava todos.

Finalmente, a mediação entre a criminalidade e a penalidade deixou de assentar nas qualidades do jurista e/ou do político para recorrer a procedimentos burocráticos de que os códigos seriam a expressão impessoal mais acabada, de forma a garantir que o Estado se assumia como detentor do monopólio da violência legítima na razão direta da diminuição da pluralidade jurídica e política que caracterizava o Antigo Regime.

Tudo quanto foi analisado expressa, uma relação estreita entre a política penal e o tipo de organização do poder, a ponto de podermos dizer que a criminalidade e a penalidade são indicadoras da capacidade disciplinar do Estado para concretizar esse domínio dominante.

O Estado liberal e o poder local: Portugal, entre o pombalismo e a reforma de Passos Manuel (1772-1836)

Introdução

Proceder a um balanço crítico sobre o poder local e o conhecimento territorial das suas jurisdições, em Portugal durante o final do Antigo Regime e os inícios do liberalismo (1772-1836), num encontro comemorativo do bicentenário da *Diputación Provincial de Ourense* (1822-2022) tem, sobretudo, dois objetivos. O primeiro, respeita a novas análises que reinterpretem a relação entre o poder central e o modelo espacial das periferias e, o segundo, permite uma comparação com a realidade administrativa de Espanha, muito próxima e recíproca, neste caso com a província da Galiza.

Embora o espaço como território seja uma realidade física, geográfica, é, sobretudo, uma realidade simbólica, formada por laços de reciprocidade entre as comunidades que ocupam esses espaços e as suas instituições administrativas. Os ritmos de circulação de ideias e de pessoas, os processos de identidade e identificação, as interdependências e reciprocidades, constituem as forças constituintes dos espaços, por isso, ao pensar em políticas públicas e nos territórios que pretendem influenciar, o poder político atua para se apropriar das múltiplas territorialidades¹.

Se a organização do poder ao centro dependeu, nas sociedades com baixo índice de mobilidade de pessoas e bens, e com fragilidades dos meios

¹ Moreira, 2006; Hespanha, 1993a; Haesbaert, 2006.

de comunicação, das formas de convívio e sociabilidade, como foi o caso, por exemplo, da sociedade de Corte, a organização do poder à periferia foi marcada, sobretudo, pelo facto de ser o espaço a «fazer» a política e não a política a «fazer» o espaço, como aconteceu com a intervenção autoritária do Estado².

Perceberemos, ao longo do texto, que, num primeiro momento, até à revolução liberal, foi o espaço que condicionou a política e, inclusive, moldou a sua atuação e intervenção e, num segundo momento, com a revolução liberal, foi a política que fez o espaço, justamente para o dominar e manipular de acordo com a ideia de que o poder se manifesta ao centro e se derrama e materializa até à periferia, segundo o princípio de que o Estado, como ente supraindividual, não pode ter concorrentes no monopólio do poder.

Começaremos por uma sistematização sobre o modelo de organização do poder periférico ao longo do Antigo Regime, assente no governo dos municípios e na auditoria exercida pelos corregedores e provedores que se correspondiam, durante as suas itinerâncias de correição, com o poder central, sobretudo, com o tribunal do Desembargo do Paço³. Faremos, depois, uma análise sobre algumas alterações ao modelo durante o Estado de *Polícia*, primeiro no período pombalino devida a um programa de interesse público como foi a criação da rede do ensino primário e, depois, na conjuntura mariano-joanina, com a apropriação de jurisdições aos donatários⁴.

Finalmente, serão abordadas as iniciativas liberais em duas versões. Uma falhada, mas premonitória, a reforma de Mouzinho de Silveira⁵ e outra, que realmente vingou, durante o período setembrista cujo responsável foi o ministro Passos Manuel⁶. Se a grande transformação na divisão administrativa do território e no modelo de governo municipal se deveu ao liberalismo, ficando os governos iluministas por tentativas sem sucesso, percebemos

2 Orientação teórica em Foucault, 2008, 2012; Bourdieu, 1997; Hespanha, 1993a; bibliografia em Chevallier, 1978; Claval, 1978; Haesbaert, 2006; Hespanha, 1986. Para uma aproximação às consequências na administração da justiça, ver, Subtil, 2021. Sobre o *ethos* e o *pathos* da nova elite dirigente do Estado Liberal ver, Bourdieu, 1989.

3 Hespanha, 1986; Subtil, 2011d.

4 Sobre o Estado de *Polícia*, ver, Subtil, 2020a, 2013.

5 Manique, 1989.

6 Oliveira & Manique, 2020.

como esta reforma era absolutamente essencial para a supremacia do Estado. Foi esta reforma que permitiu, de seguida, que o Estado Liberal pudesse começar a montar a máquina de recolha de impostos, tanto a nível das repartições de finanças como das alfândegas, pudesse regular as intervenções políticas e financeiras nas câmaras e, por esse modo, controlar os modos de produção e distribuição do poder a nível local.

Sabemos que o processo foi conflituoso e gerou tensões políticas e sociais até sedimentar e interiorizar disciplinas de cumprimento, provocando inclusive revoltas e até a guerra civil. Contudo, o modelo de Passos Manuel, com poucas modificações, perduraria ao longo de toda a monarquia constitucional e continuou pela república⁷. A única reforma estruturante que podemos referir, teve lugar, recentemente, com a extinção dos governos civis e a junção de freguesias para ajustar recursos dispersos, sem interferir na identificação das mesmas. Isto quer dizer que não deixam de ser sintomáticas as dificuldades para alterar o quadro geral do poder local, como está patente na tão debatida e adiada «regionalização», um exemplo da incapacidade e da dificuldade para se pensar a modelação da organização do poder local e a sua relação com o governo central⁸.

A pluralidade política e jurisdicional

O modelo espacial do Antigo Regime era confuso, diverso e incoerente, dominado por uma ordem estabelecida aprioristicamente, uma constituição natural, irregular e desigual, tanto em termos geográficos como demográficos⁹. A que acresce uma diversidade de estatutos jurisdicionais (concelhos, senhorios, comunidades) e de sobreposição de poderes (municipais, comarcais, provedorias e ouvidorias¹⁰.

⁷ Hespanha, 2019, 2004.

⁸ Tomás & Valério, 2013.

⁹ Sobre a população ver Serrão, 1993, 1996.

¹⁰ Silva, 1998; Hespanha, 1988, 1986 e 2019a. Até às reformas pombalinas, a miniaturização dos poderes à periferia baseou-se na tradição, na legitimidade das pequenas comunidades, na autonomia de juízes e estruturas organizativas dos tribunais de primeira instância e, nas

No final do Antigo Regime, o Reino estava dividido em 26 comarcas, divisões meramente de circunscrição administrativa e auditoria (Fig. 1) e, por cerca de 800 concelhos (Fig. 2), que eram efetivamente as áreas de dominação sobre as populações, com fronteiras jurisdicionais, por vezes encravadas noutras comarcas e concelhos, o que fazia da distribuição geográfica um retalho de territórios emaranhados com imensos problemas jurisdicionais¹¹.

Para além das comarcas régias, que pressupunham a nomeação de corregedores, havia também as comarcas de donatários (11 ouvidorias) que não estavam sujeitas à fiscalização dos corregedores nomeados pelo tribunal do Desembargo do Paço¹². O mesmo acontecia com os concelhos que podiam ter presidentes de câmara nomeados pelo Desembargo do Paço (juízes de fora), ou presidentes eleitos pelas comunidades (juízes ordinários) ou, ainda, confirmados pelos donatários (juízes letrados ou ordinários).

O governo do município, para além do presidente, era constituído por três vereadores e um procurador eleitos. As eleições podiam prever a escolha de um tesoureiro e de um ou outro oficial camarário, dependendo das tradições¹³. Se o juiz de fora era o presidente do governo era, também, o presidente de um tribunal de primeira instância que funcionava junto à câmara, apoiado pelos mesmos oficiais que desempenhavam funções camarárias, eventualmente por outros oficiais autónomos dos municípios como, por exemplo, o meirinho, que tinha a seu cargo a segurança do juiz e das ca-

terras dos donatários, na capacidade jurisdicional dos ouvidores (honras e coutos). A formulação genérica das *Ordenações* e dos fundamentos do *ius commune*, o procedimento dos processos judiciais, os recursos de apelo e agravo correram ao longo deste período sem interferência política (Hespanha, 1988). Ver, para as Casas de Primeira Grandeza, a Casa de Bragança, Farrica, 2011; Cunha, 2000; Monteiro, 1998.

11 Monteiro, 1996.

12 Sobre este importante tribunal e a comunicação política a montante e a jusante, ver Subtil, 2011. Para efeitos de auditoria das contas das câmaras, misericórdias, hospitais, confrarias e irmandades, o Reino estava dividido em 25 provedorias, com áreas semelhantes às comarcas, mas ligeiramente diferentes. Eram tuteladas por um provedor, oficial régio letrado e nomeado, também, pelo Desembargo do Paço. Os magistrados desembargadores, que desempenhavam funções nos tribunais superiores da Relação do Porto, da Casa da Suplicação e do Desembargo do Paço eram, em grande parte, recrutados no contingente dos corregedores e provedores. Sobre a carreira destes ministros régios, ver, Subtil, 2011d.

13 Sobre o processo eleitoral ver Subtil & Gaspar, 1998.

deias adstritas ao tribunal, e o escrivão do judicial. Algumas cidades maiores tinham, ainda, juízes de órfãos que se dedicavam a cuidar dos órfãos abandonadas e das viúvas¹⁴.

O *ratio* de controlo régio sobre a rede concelhia era muito baixo, ou seja, os concelhos ordinários dominavam o quadro municipal. Depois das eleições, o juiz ordinário, eleito pelos povos, era confirmado pelo tribunal do Desembargo do Paço ou pela Casa e Estado do donatário se o concelho estivesse no território de uma ouvidoria. O donatário não só confirmava o presidente da câmara como confirmava, também, os restantes elementos do governo (vereadores), procurador e escrivão, meirinho, almotacé e outros oficiais. Os três grandes donatários da Coroa, a Casa de Bragança, a Casa do Infantado e a Casa das Rainhas, tinham mais prerrogativas, inclusive chancelarias próprias, e os seus ouvidores contavam o tempo de serviço para, no caso de quererem transitar para a Coroa, ficarem na tutela do Desembargo do Paço. Estas Casas dos Grandes e outras (ducados, marquesados e condados), tinham, portanto, diversas terras espalhadas pelo Reino que constituíam os seus «Estados» o que implicava, por vezes, a necessidade de terem mais do que um ouvidor¹⁵. A distribuição geográfica dos concelhos não era racional, era marcada por fronteiras tradicionais decorrentes de doações, mercês e heranças, muitas das vezes, os territórios municipais estavam espalhados por outras comarcas e contíguos a concelhos diferentes, formando um mapa político complexo¹⁶.

14 O caso de Lisboa, como cabeça do Reino, era diferente até porque a câmara exercia funções na área coberta, também, pela jurisdição régia. O Presidente, em regra, era um alto representante da Nobreza, e os vereadores eram recrutados entre os desembargadores da Casa da Suplicação, portanto, não havia eleições, uma situação alterada no tempo de Pombal. Sobre o caso de Lisboa ver Fernandes, 1996 e, para o final do Antigo Regime, Fernandes, 1999.

15 Sobre estas Casas, ver, Monteiro, 1998; Cunha, 2000.

16 Sobre este modelo, ver Hespanha, 1986; 1993a; sobre o caso de Viana do Minho, ver Subtil & Gaspar, 1998. Sobre a divisão administrativa e a reforma dos municípios ver Lousada, 1991, 2005; Manique, 2020, 2018; Monteiro, 2001, 2003 e 1996; Silveira, 1997.



Figura 1 – Distribuição geográfica dos concelhos no final do Antigo Regime Fonte, (Silveira, 1997).

No início do século XVI, a capacidade régia de dominação do território cobria 215 concelhos, entre juízes de fora e juízes ordinários, num total de 762 concelhos. Na época da Restauração (1640) os números subiram, respetivamente, para 261 da Coroa e 860 no geral para, no ano de 1811, somarem 445 num total de 841¹⁷.

Se, porém, excluirmos as câmaras de juízes ordinários e contarmos, apenas, as governadas por magistrados letrados (juízes de fora), a área de dominação da Coroa correspondia, em meados do século XVIII, a 114 concelhos num conjunto de cerca de 800 concelhos, ou seja, aproximadamente 15% de cobertura política do território¹⁸, um número superior ao avançado

¹⁷ Subtil, 1999a, 2011d, Manique, 2020.

¹⁸ Subtil, 2011d. A média de nomeações anuais de juízes de fora no reinado de D. Pedro II foi de 13.9, de 8.0 para corregedores e 9.5 para provedores quando, no anterior reinado de

por António Manuel Hespanha para meados do século XVII, cerca de 8% (65 concelhos) de jurisdição régia¹⁹.

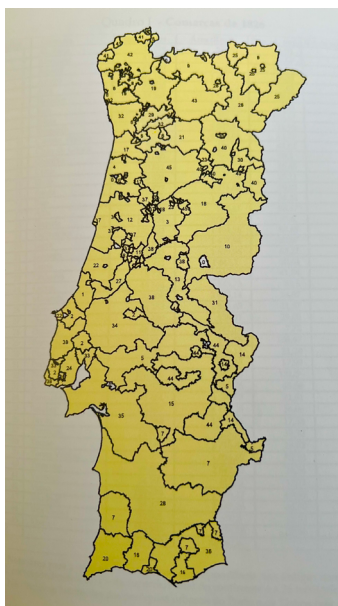


Figura 2 – Distribuição geográfica das comarcas no final do Antigo Regime, (Silveira, 1997).

Para além desta fragmentação jurisdicional, a área da maioria dos concelhos eram micro espaços dominados por relações de vizinhança, por laços de parentesco e por uma população diminuta (média de 80 a 100 fogos) que não facilitava a transferência de poderes.

D. João IV, as nomeações foram superiores: 15.3 para juizes de fora, 9 para corregedores e 10.8 para provedores. Se compararmos com D. João V notamos uma subida para 16.5 no que se refere aos juizes de fora, 8.6 para os corregedores e 13.4 para os provedores. Todavia, estes números mantêm um nível de estabilidade bastante grande no que se refere ao crescimento do oficialato régio à periferia, não se verificando, portanto, nenhum fenómeno de massificação das elites letradas que possa evidenciar uma mudança no sistema que era, jurisdicionalmente, plural, autónoma e autorregulado. Por outro lado, na justiça honorária, um conjunto muito grande de oficiais locais, desde vereadores a escrivães e escriturários, meirinhos, almotacés, porteiros, tabeliães, procuradores, alcaldes e juizes ordinários, num total de cerca de 90% dos officios, os seus rendimentos não dependiam da Coroa (ver, Subtil, 1999a).

¹⁹ Hespanha, 1995.

As reações do Estado de *polícia*

Para ultrapassar este estado de coisas, o pombalismo procurou dominar artificialmente o território contra a naturalidade e a tradição, através de um novo traçado que fizesse o equilíbrio entre população, a extensão do território e os recursos naturais e, sobretudo, contemplasse a equidistância das freguesias aos centros administrativos, garantisse a circulação de pessoas e a continuidade espacial. Tudo isto passava, necessariamente, por uma nova definição de limites, uma gestão de recursos adequada às necessidades e um plano para a construção de estradas, requerendo, a montante, um conhecimento aturado das regiões e territórios o que, de todo, não era património político dos poderes centrais.

A primeira reação, no âmbito do conhecimento sobre o território, partiu dos inquéritos do início do século XVIII, continuados pelo trabalho do Padre Luís Cardoso (1741-1751) que publicou dois volumes do projeto para o célebre *Dicionário Geográfico*²⁰ que contemplou, apenas, as letras A a C. O resto do inquérito, e parte do trabalho, foram destruídos pelo incêndio de 1755, pelo que houve necessidade de lançar um novo inquérito que acrescentou conhecimento sobre os efeitos sentidos pelo terramoto. A partir do ano de 1758 foram compiladas as respostas aos questionários elaboradas pelos párocos de cada paróquia. Embora a qualidade das respostas seja desigual, o certo é que constituíram e, ainda hoje constituem, uma enorme massa documental com informações sistematizadas²¹.

²⁰ *Dicionário Geográfico* ou notícia histórica de todas as cidades, vilas, lugares e aldeias, rios, ribeiras e serras dos Reinos de Portugal e Algarve, Lisboa, Régia Oficina Silvíana, 1747 e 1752.
²¹ 44 volumes manuscritos à guarda do Arquivo Nacional da Torre do Tombo, ver *Memórias Paroquiais* de 1758. D. João V incumbiu a Academia Real de História Portuguesa, criada pelo decreto de 8 de dezembro de 1720, de escrever a história eclesiástica de Portugal, com o título de *Lusitania Sacrae*, e, também, o que pertencesse ao secular. A Academia fez, por isso, um inquérito às autoridades religiosas, que repetiu no ano de 1732, porque as respostas ao primeiro inquérito de 1720 foram poucas. O objetivo era produzir um dicionário geográfico e económico para um maior conhecimento do Reino. Com o terramoto desapareceram estas informações. Houve, em consequência da tragédia de 1755, a necessidade de saber o que teria acontecido no Reino e, em janeiro de 1756, foi remetido outro inquérito, aos párocos, com três grupos de questões. O primeiro, com 27 perguntas, de ordem genérica (estrágos do terramoto, população, mortes, definição de áreas da paróquia, etc.); o segundo, por 13 perguntas, sobre as serras; e, o terceiro, com 20 perguntas, sobre os rios. A publicação destas memórias está a

Pela mesma altura surgem os primeiros esboços, pouco fundados na realidade, para traçar uma nova divisão do território. Os projetos pertenceram a José de Figueiredo Seixas²² que pretendia fazer uma reforma na base da figura da “quadrícula”, cada comarca seria uma quadrícula cujo centro político devia ser equidistante às freguesias. Uma proposta transhistórica fundada na ideia de que a sociedade ideal podia e devia ser uma sociedade geométrica. Outro projeto, de Monsenhor Horta²³, consistiu na apresentação de uma nova divisão de Portugal feita em léguas. São propostas que traduzem a utopia racionalista do iluminismo. O que ressalta, porém, das soluções posteriores foi a conjugação de critérios para manter a coesão social²⁴.

Os responsáveis pombalinos puderam, por conseguinte, acumular conhecimento sobre o território e apreciar as poucas propostas que emergiram para alterar o quadro geopolítico. É com esta configuração que podemos apreciar a reforma dos «Estudos Menores» no que respeita à primeira introdução do poder central nos limites e poderes locais com o argumento de que o projeto era do «interesse público», uma vocação do Estado de *Polícia*²⁵.

A lei de 6 de Novembro de 1772, invocava o dever para o “contínuo cuidado que tenho dilatado a vigilância da Minha Real Inspeção sobre tudo o que pode ser do Bem Commum”, referindo-se aos dois longos séculos em que as “Letras arruinadas” tomaram conta do Reino e as Escolas Menores “em que se formam os primeiros elementos de todas as Artes, e Sciencias,

ser feita de forma dispersa, merecendo relevo o trabalho de José Viriato Capela sobre as *Memórias da Província de Entre-Douro-e-Minho*. Ver, sobre as perguntas do inquérito e o “projeto de edição e transcrição das Memórias Paroquiais de 1758”, Centro de História da Universidade de Lisboa.

22 *Tratado de Ruação*, 1759-1769.

23 *Testamento político ou a experiencia legada à Patria deduzida dos diferentes ramos da publica administração, herança que offerta ao interesse nacional*, 1816, Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro.

24 Silva, *op. cit.*, pp. 70-71. Outros exemplos foram as intervenções na reconstrução da cidade de Lisboa, racionalidade das ruas e comunicação entre elas, bem como as reformas no Algarve (1773-74), a criação da Vila Real de Santo António, Monchique e Lagoa, e a supressão de Caceia e Alvor.

25 O que não tinha acontecido com a reforma dos Estudos Maiores (Estatutos de 28 de agosto de 1772) porque a Universidade de Coimbra detinha o monopólio do ensino superior, não havendo necessidade de segmentar espaços para atender a especificidades de intervenção comunitária.

achando-se destruídas por efeitos das maquinações, e dos abusos, com que os temerários Mestres, que por todo aquelle dilatado período se arrogarão as sobreditas Escólas”, em vez de ensinarem e promoverem os alunos²⁶. São ainda reconhecidas mais duas particularidades. Uma, de que não é possível um plano que sirva todo o Reino, embora seja fundamental atender ao maior número de habitantes. Outra, de que nem todos os estudantes poderão ir para os Estudos Maiores porque muitos são precisos nos “serviços rústicos” e nas “Artes Fabris” para os quais bastariam as “Instruções dos Párocos”²⁷.

A estratégia da reforma implicava uma ação ampla da Coroa para intervir no território e torná-lo disponível para a implantação da rede das «escolas primárias»²⁸. Uma iniciativa para intervir nas jurisdições de donatários, leigos e eclesiásticos, e de concelhos comunitários, evidenciando a prioridade da política sobre a tradição, do reformismo sobre o conservadorismo.

Com esta captura territorial de espaços que fugiam ao compromisso de políticas públicas, estamos no momento de transição do paradigma corporativa para o paradigma político e, consequentemente, da intervenção para manipular jurisdições e impor dispositivos de controlo e intervenção para a gestão do território, neste caso à maioria da população²⁹. Mas a refor-

26 Tal como referido nas *Apologias*, segundo Pombal, o período da monarquia, identificado como de “ruína” e atraso, terá começado após os reinados de D. Manuel e D. João III.

27 O programa de reforma incluía dois ciclos. Um primeiro ciclo para saber “ler, escrever e contar” e, também, a “boa forma dos caracteres”, as regras da ortografia e da sintaxe, a aritmética simples, o catecismo, e regras de civilidade. Um segundo ciclo para a “instrução da Língua Latina”. Os que pretendessem ingressar na universidade teriam um ano de filosofia para aprenderem a Lógica e a Ética, seguindo-se um exame de admissão aos Estudos Maiores. Este era o “Plano, e Cálculo Geral, e Particular” para as cidades e vilas onde se formarão os centros escolares “nos quais os meninos possam ir com facilidade instruir-se”. Para além do ensino público, admitia-se o ensino particular nas próprias casas, desde que os mestres fossem acreditados pela Real Mesa Censória, através de um exame, como acontecia, também, com os mestres do ensino publico. A execução da reforma foi entregue ao tribunal da Real Mesa Censória com jurisdição para implantar as escolas e nomear os mestres cujo provimento era feito por Editais para convocar os opositores para os exames feitos pelo Presidente da Mesa, ou por um deputado delegado com mais dois examinadores, nomeados pelo presidente. Em Coimbra, Porto e Évora onde se faziam os restantes exames, ficavam à responsabilidade de um Comissário e dois examinadores, nomeados pelo Presidente. Cada professor ficava obrigado a entregar, no final de cada ano, um relatório sobre o progresso dos seus alunos. Só a Real Mesa Censória podia expedir certidões de aproveitamento escolar. Em Lisboa, eram nomeados ministros inspetores para, de quatro em quatro meses, visitarem as escolas e avaliarem o ensino (Santos, 2014).

28 Adão, 1997.

29 A dominação política requerida por um projeto educativo exigia uma mediação do

ma pombalina comprometeu-se com o espaço político existente ao sobrepor a nova rede de domínios educacionais com a divisão tradicional através da concentração e segmentação dos territórios. O que não aconteceria com a reforma liberal que eliminou o tempo histórico para adotar a objetivação da demografia, da estatística e da cartografia, daí as reações que tiveram por parte das câmaras³⁰.

O mais relevante na implantação da rede das «escolas primárias» foi, porém, a dificuldade em conjugar a divisão do território com a densidade populacional, as redes de comunicação e as relações tradicionais (sobretudo camarárias e paroquiais), a que acresceu a justaposição de jurisdições³¹.

Tabela I
Comarcas e Ouvidorias intervencionadas pelo Estado de Polícia, 1772
Lei de 6 de Novembro de 1772

Província	Comarcas	Ouvidorias	Totais
Entre Douro e Minho	4	3	7
Trás-os-Montes	2	2	4
Beiras	7	-	7
Estremadura	6	2	8
Alentejo	5	3	8
Algarve	2	1	3
Totais	26	11	37

Todas as comarcas régias de nomeação de corregedores, no total de 26 (Tabela I) e todos os concelhos de juízes de fora, no total de 114 (Tabela II), foram providos com «escolas» nas principais vilas e cidades. O mesmo aconteceu com as comarcas dos donatários, no total de 11 (Tabela I) e os concelhos de jurisdição delegada, no total de 55 (Tabela II) e os conce-

território ou, em alternativa, um processo de segmentação, tendo em vista a reprodução do sistema educativo a implantar na maior parte do Reino.

30 Manique, 2020; Monteiro, 1996; Martins, 2017.

31 Os primeiros projetos pertenceram a José de Figueiredo Seixas (*Tratado de Ruação*, 1759-1769) e Monsenhor Horta (Silva, 1998: pp. 70-71).

lhos comunitários, em número de 156 (*idem*). Sobram, ainda, 485 concelhos de juizes ordinários em que a Coroa não colocou «escolas» porque o baixo índice demográfico (cerca de 20% dos concelhos) não justificava esse investimento.

Isto quer isto dizer que os concelhos cuja presidência eram de nomeação régia ou pertenciam aos donatários da Coroa, constituíram centros de escolhas primárias, a que se juntaram parte dos concelhos de juizes ordinários, o que faz aumentar a rede de escolas primárias para 40% dos municípios e quase 80% da população, ficando de fora uma percentagem reduzida da população distribuída por pequenos concelhos (60% do total) entregues ao tradicional ensino dos párocos ou mesmo sem qualquer apoio³².

Tabela II
Concelhos intervencionados pelo Estado de Polícia, 1772
Lei de 6 de Novembro de 1772

Concelhos			Total	Concelhos Isentos	Total Geral
Coroa	Donatários	Ordinários			
114	55	156	325	485	810
14%	7%	19%	40%	60%	100%

A cobertura da rede de «escolas primárias», implantada pelo pom-balismo é, deste modo, muito significativa do ponto de vista da intervenção da Coroa porque os concelhos onde intervinha jurisdicionalmente (114), correspondentes aos que era expectável manter a influência no sistema de ensino “primário”, foram acrescentados quase todos os concelhos dos donatários (55) e, ainda, 156 concelhos de juizes ordinários, fazendo subir a rede municipal intervencionada para 325 concelhos, anunciando, a reforma das ouvidorias (1790) e a reorganização municipal³³. Outra dimensão desta terri-

³² Subtil, 2011d.

³³ Silva, 1996, 1998.

torialização do espaço, por parte do poder central, foi a criação de intendentes, inspetores e superintendentes, com missões específicas, que obtiveram poder de tutela sobre todos os ministros territoriais, de nomeação régia e dos donatários, nos concelhos e comarcas abrangidos pelos regimentos de cada cargo. A conflitualidade e os focos de tensão com corregedores, ouvidores e juizes de fora foi frequente porque a assunção governativa sobre a jurisdição declarou, abertamente, o domínio da política sobre a justiça e o traçado de territórios fora dos limites tradicionais³⁴.

No mesmo sentido, a aposta nas vias de comunicação que permitissem o acesso de populações aos centros administrativos e apoiassem o desenvolvimento económico³⁵. Em 11 de março de 1791 foi criada a Superintendência Geral das Estradas do Reino sendo nomeado, para a sua direção, o magistrado José Diogo Mascarenhas Neto³⁶. Era uma reforma fundamental visto que a divisão do território de nada serviria se as populações não conseguissem deslocar-se para aceder às escolas e aos centros administrativos e, no caso da economia, os bens não pudessem transitar para serem comercializados ou exportados. Por outro lado, foi na mesma altura, no governo de José de Seabra da Silva, que se iniciou a reforma das comarcas e ouvidorias³⁷ para ajustar a organização do território aos poderes jurisdicionais da Coroa, sendo nomeados juizes demarcantes (1793)³⁸ para, nas seis províncias do Reino, proporem novas limitações comarcais, a sua reorganização e extin-

34 Subtil, 1997.

35 Santos, 2014. O Corpo de Engenharia Militar forneceu quadros técnicos para recolher os dados e organizar os planos e, os magistrados régios, foram encarregues de levantar tombos, memórias, cadastros, mapas de província, comarcais, sítios e lugares (Araújo, 2017; Martins, 2017).

36 Araújo, 2017; Martins, 2017.

37 Lei de 19 de julho de 1790, ver Hespanha e Silva, 1998; e, sobretudo, Silva, 1998, 1996.

38 Os juizes demarcantes concordaram que a legislação régia não se observava por causa dos costumes e privilégios, por ignorância dos juizes ordinários e por desleixo dos corregedores. Por causa desta situação Bacelar Chichorro propunha um intendente provincial de polícia e economia política para “vigiar a felicidade publica”, com autoridade sobre todos os magistrados da província. Junot, por decreto de 1808, acabou por criar o lugar de corregedor-mor, semelhante ao ministro proposto por Bacelar Chichorro (sobre a influência francesa no projeto de Bacelar Chichorro, ver, Manique, 2011).

ção das ouvidorias, depois de procederem ao levantamento de um conjunto apreciável de informações sobre as terras e as populações³⁹.

A reforma não teve seguimento por razões conjunturais, devido à crise de regência de D. João VI e, posteriormente, por razões externas por causa das invasões francesas e a fuga da família real para o Brasil com a consequente instabilidade política e institucional no Reino⁴⁰. Seria o regime liberal que acabaria por herdar este objetivo essencial para a construção do Estado.

A radicalidade do modelo liberal

Entre a revolução liberal (1820) e o início do setembrismo (1836), os números oficiais sobre o total de concelhos revelam as dificuldades do poder central para controlar o território.

As “Instruções” para as eleições dos deputados (outubro de 1820) apresentavam uma lista de 777 concelhos. Em 1822, a lista para as novas eleições indicava 785 concelhos e, as “instruções” para as eleições de 1826, apontavam para 816 concelhos. Os mapas referentes às reformas de Mouzinho da Silveira, publicados no ano de 1833, fixavam em 796 o total dos concelhos. Um pouco mais tarde, o decreto de 18 de julho de 1835, que estabelece os novos distritos e elenca os concelhos que pertenciam a cada um, apresentava um total de 799 concelhos. Três meses depois da sua publicação, o mapa sobre o decreto eleitoral de 9 de junho apresentava 780 concelhos. E, finalmente, o decreto de 8 de outubro de 1836 que convoca novas eleições adotava um mapa de 816 concelhos⁴¹. Este desconhecimento sobre a organização do

39 Os relatórios que se conhecem são de Columbano Ribeiro de Castro para Trás-os-Montes, José Abreu Bacelar Chichorro para a província da Estremadura e Custódio José Gomes de Vilas-Boas para a província do Minho. Não se conhecem os relatórios para as províncias do Alentejo, Beiras e Algarve. Em 1801, José António de Sá publicava as *Instruções Geraes para se Formar o Cadastro ou Mappa Arithemtico Politico do Reino* e Manuel Travassos da Costa Araújo as *Taboas Topograficas e Estatisticas de todas as Comarcas de Portugal e das terras de cada huma em ordem alfabética. Com a povoação existente no anno de 1801*. (ver Araújo, 2017; sobre o enquadramento e crise, ver, Araújo, 2022).

40 Subtil, 2008a.

41 Manique, 2018, 2020; Silveira, 1997.

território constitui, sem dúvida, o maior indicador sobre a dificuldade para «territorializar» o espaço à periferia durante o Antigo Regime e inícios do liberalismo (Tabela III).

A desigualdade na distribuição demográfica (Fig. 3) não beneficiava, também, uma intervenção racional no espaço municipal. A região Norte litoral mantinha, a par de uma grande fragmentação do território, uma densidade populacional que acumulava propensões para a conflitualidade e para as tensões entre as freguesias. Ao contrário, o Sul, correspondendo a grandes áreas jurisdicionais da Coroa e das grandes casas senhoriais, com um baixo índice demográfico, apresentava uma configuração mais adaptável às reformas⁴².

O trabalho político dos liberais para recriar o mapa administrativo começou cedo e foi indispensável à construção do Estado. Depois da revolução liberal (1820), após as primeiras eleições para deputados, a Comissão de Estatística do Congresso (1821-1823) apresentou um projeto de organização administrativa, prevendo uma tipologia fundada em províncias, comarcas, julgados e concelhos. Mais tarde, as Cortes de 1826 nomearam duas comissões para estudar a divisão do território e outra para o código administrativo, mas as propostas (1827) ficaram congeladas devido ao golpe miguelista e à dissolução das Cortes⁴³. Desta vez, o modelo pressupunha a divisão em províncias, comarcas e concelhos, tendo, respetivamente, como responsáveis, administradores-gerais, subadministradores-gerais e administradores de municipalidade, os dois primeiros de nomeação régia e os últimos nomeados pelo ministro do Reino.

42 Silveira, 1997; Serrão, 1993, 1996.

43 Manique, 2020; Oliveira e Manique, 2020.

Tabela III
Variabilidade do conhecimento de concelhos (1640-1836)

Anos	Coroa	Total	Abrangência régia (%)
1640	79	860	9.2
1650	65	762	8.5
1706	93	805	11.6
1740	124	795	15.6
1772	114	810	14.1
1790	149	805	18.5
1793	166	841	19.7
1811	168	841	20.0
1820	172	777	22.1
1822	-	785	
1826	-	816	
1828	-	793	
1833	-	796	
1835	-	799	
1835	-	780	
1836	-	815	
1836		351	

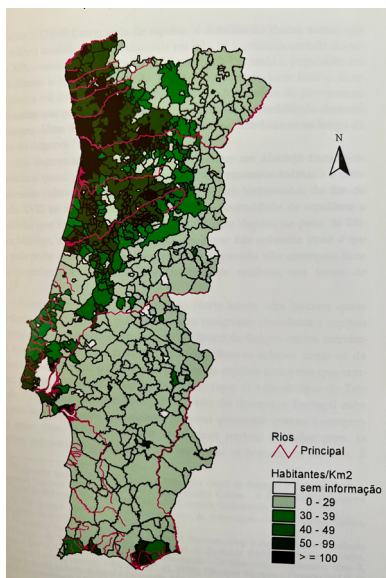


Figura 3 - Densidade demográfica por concelho, 1828, (Silveira, 1997).

O debate foi recuperado nas Cortes de 1828 (18 de janeiro), sem consequências, embora tenha inspirado a reforma de Mouzinho da Silveira que, no decreto completar do ano de 1833, previa 8 províncias, 40 comarcas e 796 concelhos e direções administrativas nomeadas pelo governo central, nomeadamente Prefeitos (Províncias), Subprefeitos (comarcas) e provedores (municípios) assistidos por juntas eleitas, respetivamente, Junta Geral da Província, Junta de Comarca e Mesa da Vereação (Tabela IV)⁴⁴.

⁴⁴ O decreto de 16 de maio de 1832 dividiu o Reino em províncias, comarcas e concelhos. A província, com um Prefeito e com um delegado na comarca (Subprefeito). E o concelho dirigido por um Provedor, todos nomeados, mas assistidos, respetivamente, por uma Junta Geral da Província, por uma Junta de Comarca e vereação municipal, ou seja, um modelo influenciado pelo sistema napoleónico. Contudo, o «mapa» administrativo só viria a ser publicado através do decreto de 28 de junho de 1833 (número 65), consagrando a existência de 8 províncias, 40 comarcas e 796 concelhos (Tabela IV), acompanhado por um relatório da responsabilidade de Cândido José Xavier, ministro do Reino, tendo Mouzinho da Silveira abandonado o governo em 3 de dezembro de 1832.

Tabela IV
Reforma de Mouzinho da Silveira

Decretos n.º 23 e 24 de 16 de maio de 1832 e 28 de junho de 1833

PROVÍNCIA Prefeito (Junta Geral da Província)	Capital	COMARCA Subprefeito (Junta de Comarca)	CONCELHOS Provedor (Vereação)
Beira Baixa	Castelo-Branco	4	134
Beira Alta	Viseu	4	156
Trás-os-Montes	Vila Real	4	76
Estremadura	Lisboa	5	77
Alentejo	Évora	5	78
Algarve	Faro	5	45
Minho	Braga	5	75
Douro	Porto	8	155
Total		40	796

A legislação de Mouzinho da Silveira seria muito contestada e rejeitada nas Cortes de 1834, mas, pela primeira vez, separou o poder judicial do poder administrativo que, como foi dito, estava concentrado no presidente da câmara⁴⁵. No relatório que acompanhou o decreto com a apresentação do «mapa», afirmava-se que a divisão administrativa proposta é o “único meio que o Governo tem de fazer descer aos povos as providências e benefícios da sua administração” e os critérios a seguir devem ter por fundamento “as necessidades e os interesses desses povos”.

Entre 1834 e 1836 foram mais de 140 representações municipais a protestarem contra a supressão e reordenamento dos concelhos⁴⁶, e o problema seria retomado depois da revolução setembrista (1836)⁴⁷ e da recuperação do texto constitucional de 1822⁴⁸.

45 Oliveira, 2020; Manique, 1989.

46 Ver Manique, 2020.

47 Pela carta de lei de 25 de abril e decreto de 18 de julho de 1835, ainda são tentadas novas orientações que acabaram por ser úteis para a reforma setembrista que se lhe seguiu.

48 Hespanha, 2004, 2019.

O argumento de peso na contestação às reformas de Mouzinho da Silveira, foram de carácter constitucional uma vez que a Carta Constitucional (1826), outorgada por D. Pedro IV, prescrevia que haveria câmaras municipais “em todas as cidades e vilas” que existiam e viessem a ser criadas. Esta orientação constitucional não permitia, portanto, a abolição de concelhos e câmaras, nem a criação de novas que não fossem incluídas nestes preceitos. Mas, como a revolução setembrista não adotou a Carta Constitucional, tendo iniciado o processo de revisão constitucional com a preparação de uma nova constituição⁴⁹, permitiu criar novas bases políticas para a reforma administrativa uma vez que se passou a considerar que a existência de câmaras devia ter lugar “em todos os povos onde assim convier ao bem público”, permitindo suprimir concelhos⁵⁰.

O processo, desencadeado pelo governo de Passos Manuel (Manuel da Silva Passos) e no qual participou ativamente o seu irmão (José da Silva Passos), iniciou-se com a nomeação de uma Comissão para, sem perda de tempo, apresentasse um projeto de divisão administrativa que devia ter em conta todos os trabalhos realizados por diversas comissões e, sobretudo, pelas Juntas Gerais dos distritos administrativos⁵¹ que tinham elaborado relatórios para “evadirem os seus limítrofes territoriais com o fim de se engrandecerem”, o que manifestamente desacreditava o trabalho das juntas, compostas por notáveis das terras, permeáveis a pressões e influências. A Comissão produziu o seu relatório, nem sempre respeitando os propósitos das juntas gerais, num espaço de tempo muito curto, servindo o relatório de base ao decreto de 6 de novembro de 1836 que extinguiria 464 concelhos e fixava o quadro municipal em 351 concelhos (Tabela V).

49 No estilo da Constituição de 1822, embora tenha sido aprovada no ano de 1838, ver *Diário do Governo*, de 24 de abril de 1838, n.º 98.

50 Manique, 2020.

51 Estas juntas eram compostas por treze procuradores, eleitos de entre os indivíduos com capacidade censitária para serem eleitos deputados, ou seja, os mais abastados e influentes (ver decreto de 18 de julho de 1835, Manique, 2020). Sobre as dificuldades políticas dos sistemas eleitorais, ver Subtil, 2021.

Tabela V
Reforma de Passos Manuel
 Decreto de 8 de novembro de 1836

Distrito	Concelhos	Freguesias	Concelhos extintos	Total
Viana	11	293	18	29
Braga	15	524	42	57
Porto	19	393	44	63
Vila Real	24	274	18	42
Bragança	17	431	29	46
Aveiro	25	173	23	48
Coimbra	32	238	48	80
Viseu	33	313	65	98
Guarda	30	398	48	78
Castelo Branco	14	152	25	36
Leiria	15	112	22	37
Lisboa	36	207	12	48
Santarém	19	135	13	32
Portalegre	17	92	23	40
Évora	14	115	14	28
Beja	17	107	16	33
Faro	13	60	4	17
Totais	351	4.017	464	815

Como se pode ver (Fig. 4) a nova imagem da distribuição dos concelhos passou a evidenciar uma maior coerência de espaços e confluências de limites, tanto porque as áreas se alargaram como as populações se concentraram e distribuíram de forma diferente, embora o número de freguesias se tenham mantido, mas com uma distribuição concelhia equivalente a quase o triplo do que era tradicional.

Na sequência desta reforma administrativa, em linha com o novo recorte territorial, o governo setembrista decretava outra grande reforma, com consequências nos municípios, para organizar o sistema da justiça (decreto de 29 de novembro de 1836, da autoria do Visconde de Sá da Bandeira, Manuel da Silva Passos e António Manuel Lopes Vieira de Castro).

Esta nova reforma enunciava, no relatório que a sustentava, dois objetivos a atingir, ou seja, a proximidade da justiça aos cidadãos, daí a concentração dos esforços numa nova territorialização administrativa e o objetivo da clareza dos procedimentos devido à confusão legislativa.

A divisão do novo espaço político judicial ficou definida no decreto de 13 de janeiro de 1837⁵² com os mapas das 48 comarcas e concelhos, 351 julgados e freguesias, os três tribunais de segunda instância, o de Lisboa (com 21 juízes), do Porto (com 21 juízes) e de Ponta Delgada (com sete).



Figura 4 – Distribuição dos concelhos, Reforma de Passos Manuel, 1836, (Silveira, 1997).

As comarcas dividiam-se, por sua vez, em julgados, sob jurisdição de um juiz ordinário, eleito pelos povos, com exceção de Lisboa e Porto onde não haveria juiz ordinário⁵³. Estes juízes ordinários julgavam as causas de

⁵² Reforma judiciária aprovada pelos Decretos de 29 de novembro de 1836 e 13 de janeiro de 1837, 1837. O decreto-lei de 13 de janeiro de 1837 viria a estabelecer as regras do processo civil e criminal.

⁵³ Eram eleitos pelo povo, por dois anos, podendo ser reeleitos. A eleição era feita por pautas

menor valor, conheciam o recurso dos juízes eleitos das freguesias e preparavam os processos destinados ao juiz de Direito. Os julgados dividiam-se em freguesias onde um juiz eleito julgaria as causas mínimas. Tínhamos, ainda, um juiz de paz (eleito) que podia intervir numa só freguesia ou mais, dependendo da população, mas pelo menos haveria um juiz de paz por 200 fogos, cabendo-lhe, com caráter obrigatório, tentar chegar a um entendimento entre as partes antes de os processos entrarem nos tribunais⁵⁴. E, finalmente, os jurados que seguiam as orientações já definidas⁵⁵.

É certo que tanto a reforma judiciária como a razia na extinção de concelhos teve por base um problema que foi a arquitetura e a concretização dos processos eleitorais de forma que os mesmos pudessem dar garantias de mobilidade e renovação dos atores políticos e permitissem, efetivamente, a organização de assembleia eleitorais, suficientemente amplas e diversificadas, para se escolherem eleitos e eleitores, descontadas as mulheres, os menores e os diminuídos censitariamente. A previsão de uma série de eleições para a escolha de vários responsáveis, no poder legislativo, judicial, municipal, teve um desfecho que se mostrou contrário aos objetivos «democráticos» dos liberais porque a capacidade para, em períodos eleitorais sucessivos, renovar e transmitir poderes ficou bloqueada⁵⁶. O caso do excesso de municípios, na generalidade autênticos micropoderes, com populações reduzidas em que na maioria de concelhos a média populacional oscilava entre 80 a 100 fogos (perto de 50 a 60% da totalidade) não dava, de forma alguma, garantias de escolhas sérias e amovíveis nos prazos cobertos pelas eleições, tanto mais que muitas decorriam em simultâneo para apurar responsáveis para o parlamento, governo das câmaras, freguesias e uma grande variedade de juízes eleitos⁵⁷.

apuradas pelo juiz de direito.

54 Os juízes de paz, ordinários e juízes eleitos das freguesias não careciam de confirmação régia. A eleição era igual à dos vereadores.

55 Subtil, 2021.

56 Sobre os problemas causados pelos modelos eleitorais, ver, Subtil, 2021; Vargas & Ribeiro, 1993; Domingos & Monteiro, 2018.

57 Este foi o maior problema da reforma da justiça por causa da implantação de juízes populares que o liberalismo previa para várias funções e tipologias de ação. É claro que, desde muito cedo, os legisladores liberais se aperceberam que estava despoletado um sério problema para

Era, por conseguinte, fundamental e imprescindível acentuar a reforma administrativa do território para se conseguir dar resposta às exigências das eleições, à comunicação entre o centro e a periferia e tornar expetável o respeito pelas leis, uma obsessão política dos liberais que consideravam o seu incumprimento como sinal da falência do Estado.

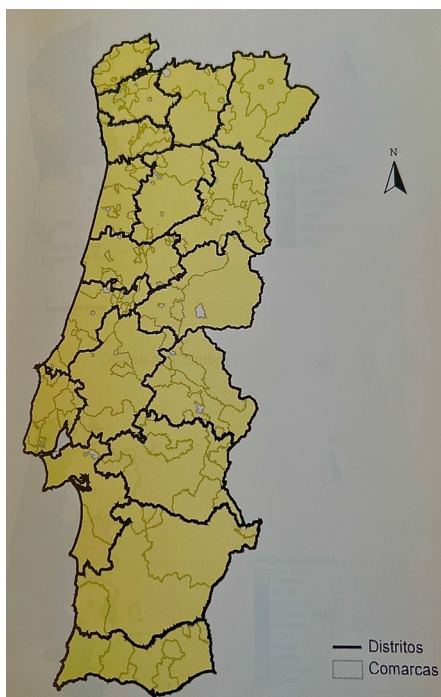


Figura 5 – Sobreposição - Comarcas e Distritos (traçado leve, comarcas, Antigo Regime-
traçado cheio, distritos, Liberalismo, Passos Manuel), (Silveira, 1997).

definir o modelo eleitoral em várias circunstâncias, incluindo, a escolha de juízes, deputados e do governo local. A começar por uma das inovações do novo regime liberal, «os juízes de facto», para as causas crime e cíveis e, também, para os delitos de abuso de liberdade de imprensa. Estes juízes seriam eleitos, em cada distrito, através da constituição de listas de pessoas com as qualidades legais para o efeito. Os «juízes eletivos», escolhidos para as subdivisões dos distritos, seriam eleitos pelos cidadãos da mesma forma que os vereadores das câmaras. Os «juízes árbitros», que podiam ser nomeados pelas partes para decidirem “nas causas cíveis e nas penas civilmente intentadas”, dependiam, portanto, do acerto dos envolvidos em cada processo. E, finalmente, «os juízes de conciliação» que podiam ser acionados pelos juízes eletivos nas causas e pelo modo que a lei viesse a determinar (ver Subtil, 2021)

Este objetivo foi conseguido durante o governo de Passos Manuel (Manuel da Silva Passos) que recriou o modelo espacial e administrativo em rutura total com o passado. Primeiro pelo decreto de 6 de novembro de 1836 que organiza a divisão do território e, depois, pelo decreto de 31 de dezembro do mesmo ano, que aprova o Código Administrativo Português (Tabela V).

Para uma visualização geral sobre a dimensão desta rutura, a Figura 5 expõe a sobreposição entre as áreas das anteriores comarcas (num total de 26) com as áreas dos novos distritos (no total de 17). A um nível mais específico, a tipologia orgânica da reforma de Passos Manuel eliminou a «província» e a «comarca», substituídas pela divisão do «distrito», num total de 17 distritos, cujo responsável passou a ser o “administrador do distrito” (mais tarde governador civil), de nomeação do governo.



Figura 6 – Distribuição geográfica dos distritos, Reforma de Passos Manuel, 1836, (Silveira, 1997).

A demarcação dos concelhos ficou reduzida a um total de 351 municípios, dirigidos por um administrador de concelho⁵⁸. As freguesias mantiveram, na generalidade, a sua configuração geográfica⁵⁹. A distribuição geográfica dos distritos (Fig. 6) pode ser comparada com a distribuição geográfica das comarcas (Fig. 2) e com a sobreposição de ambas as divisões, como já foi anotado anteriormente (Fig. 5).

Quadro I
Cargos e divisões administrativas, 1750-1836

Divisão	1750-1833	1833 (Mouzinho da Silveira)	1836 (Passos Manuel)
Província		Prefeito* (e Junta da Província)	-
Comarca	Corregedor*	Subprefeito* (Junta da Comarca)	-
Distrito			Administrador Geral* (Junta de Distrito)
Concelho	Juiz Carreira*/ Popular	Provedor* (Vereação)	Administrador (Vereação)
Central	Estado de <i>Polícia</i>	Estado Liberal	Estado Liberal

* Cargos nomeados pelo Poder Central

O Quadro I resume as tipologias das divisões administrativas entre 1750 e 1836, isto é, entre o pombalismo e o setembrismo, notando-se uma permanência absoluta pela municipalidade, mas uma oscilação sobre a instância supramunicipal, variando entre a comarca, a província e o distrito, evidenciando, por um lado, a incapacidade para concretizar as reformas e,

⁵⁸ Manique, 1989; 2018. E, mais tarde, o código administrativo de 1836 seria substituído pelo de 1842 até ao código de 1879. Sobre as divisões administrativas no liberalismo e o seu mapeamento ver, por todos, Lousada, 1991; Manique, 2020. E sobre o espaço urbano de Lisboa e a intervenção da ciência da polícia, ver, Lousada, 2005; Fernandes, 1996,1999.

⁵⁹ Para um conhecimento detalhado da divisão administrativa posterior, entre 1836 e 2013, ver Tomás & Valério, 2013.

por outro lado, as hesitações do Estado Liberal para alterar a herança do Antigo Regime e reformar administrativamente o território.

A grande conclusão que podemos retirar acerca dos modelos administrativos que vigoram ao nível da periferia é que, desde o Antigo Regime até ao final da monarquia constitucional (séculos XVI a XIX), a célula municipal manteve a sua prominência governamental e institucional, bem como o presidente e a vereação foram sempre eleitos. Durante o Antigo Regime o presidente acumulava o governo com a presidência do tribunal de primeira instância⁶⁰.

O que irá surgir de novo, com o setembrismo, para além da razia na abolição de 57% dos concelhos, foi a separação da função judicial da função administrativa, ou seja, o presidente da câmara passou, apenas, a exercer a função governativa (poder executivo). Depois, a mudança nas instâncias supramunicipais que passou a incluir o distrito em vez da comarca e, no lugar do corregedor, surgiu o administrador geral do distrito (futuro governador civil) assistido, em consulta, por uma Junta de Distrito cujos membros eram eleitos.

A freguesia (Fig. 7), como unidade constituinte do município, não sofreu alteração ao longo do período referido. O total das freguesias continuou o mesmo desde o início da idade moderna, ou seja, um pouco mais de 4 mil, o que significou que, com a extinção dos municípios as freguesias por concelho passaram de cerca de cinco freguesias por concelho, para 12 freguesias por concelhos, ou seja, cada concelho triplicou, em média, as freguesias que lhe couberam na divisão administrativa. O que, também, nos mostra a distribuição das freguesias, com a maior concentração e miniaturização acima da linha do Tejo, em particular, na região do Norte, especialmente na província do Minho, o que acompanha, igualmente, a concentração demográfica (Fig. 7).

60 No caso de ser um presidente letrado (juiz de fora), os recursos só podiam subir ao tribunal da Relação do Norte ou da Casa da Suplicação, conforme a localização do concelho. Se e fosse um juiz ordinário, a maioria dos recursos podiam ser apreciados pelo corregedor durante a correição.

Não abundam na historiografia portuguesa estudos que nos permitam saber como terá corrido a relação de poderes entre o município e as suas freguesias, nem estudos de caso sobre freguesias em particular, como já acontece com trabalhos que nos dão conta da relação entre o município e o poder central, o que, de um ponto de vista da produção da centralidade, tem, aliás, o mesmo sentido, embora com dimensão diferentes⁶¹.

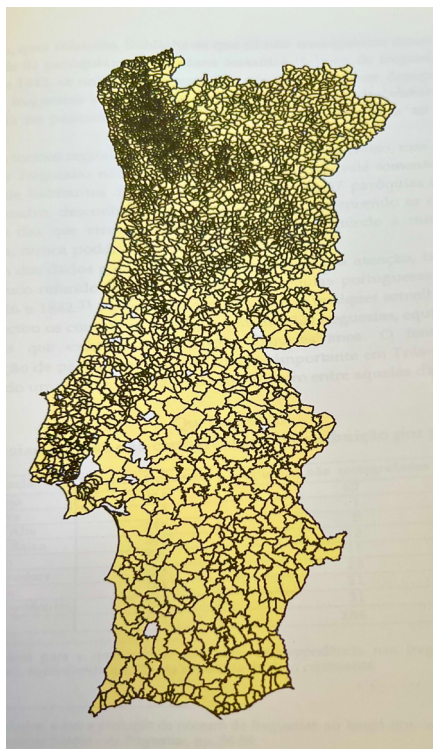


Figura 7 – Distribuição geográfica das freguesias, Reforma de Passos Manuel, 1836, (Silveira, 1997).

61 Saraiva, 2004; e, para o caso de Lisboa, Alves, 2004; Silva, 1943.

Conclusão

Um dos factos mais significativos do modelo de governação no Antigo Regime reside na memória dos atos administrativos, isto é, só há arquivos municipais e arquivos da administração central. Não existem arquivos comarcais o que quer dizer que os corregedores não geravam produção administrativa própria, mas funcionavam como agentes na tramitação burocrática entre o centro e a periferia, ou seja, ministros em trânsito que preparavam os despachos a fazer ao nível das instituições centrais, muito em particular, do tribunal do Desembargo do Paço.

Diferente foi o caso dos distritos, sendo que, a partir de então, se organizaram arquivos distritais o que releva da ação dos administradores-governadores civis assumirem um controlo burocrático sobre os seus próprios atos administrativos, o que não aconteceu com os corregedores. A intervenção pombalina é reveladora da mudança política na organização do território devido à sedimentação histórica dos ajustes de jurisdições que os donatários obtiveram e que o monarca concedeu para compensar, com mercês e privilégios, os serviços prestados⁶². As próprias Casas dos donatários acrescentaram, ainda mais, disfunções jurisdicionais por causa de aquisições de bens alodiais e adjudicações que incorporaram nos vínculos para grandeza dos seus Estados. Para o reformismo iluminista só restavam três vias: intervir na reorganização radical do território municipal, forçar o retorno das jurisdições dos donatários à Coroa ou proceder a expropriações. O caminho adotado revelou prudência e uma criatividade surpreendente. O pombalismo⁶³ escolheu a duplicação das áreas de influência e a exautoração das existentes para a implantação da rede das escolas primárias⁶⁴. Com esta estratégia foi possível interferir, sem alterar os limites

62 Sobre a economia da «graça» e os dispositivos disciplinares associados ver, Hespanha, 1993b; Subtil, 2021b, 2021c.

63 Serrão, 1989.

64 Subtil, 2021.

territoriais, nas áreas de maior relevância populacional, independentemente de pertencerem à Coroa, aos donatários ou às comunidades. O que de mais interessante revela esta intervenção política foi, sem dúvida, o argumento e a justificação de que a reforma se destinava a cumprir um programa de interesse público, ou seja, levar o maior número de população a saber ler, escrever e contar, competências mínimas para elevar a capacidade de recursos humanos na alavancagem do desenvolvimento económico social⁶⁵.

Esta intervenção do Estado de *Polícia* não se ficou pela intervenção nos concelhos e comarcas. Teve uma tradução inovadora com a criação de novas áreas de administração que fugiram aos limites tradicionais e se ajustaram às missões conferidas aos novos administradores, como intendentess, superintendentes e inspetores, a quem foi conferida autoridade para interferirem, sem constrangimentos, nos territórios afetos às suas missões.

No reinado de D. Maria I e no governo de José de Seabra da Silva, um comprometido pombalino, assistiremos à tentativa das reformas das comarcas e ouvidorias (1790) que, através dos relatórios dos juizes de marcan-tes, acabaram numa demonstração de conhecimentos sobre a demografia das populações, modos de viver, recursos materiais e naturais. Um conhecimento sobre o território que já tinha começado no reinado de D. João V e teve como ponto crucial, os inquéritos paroquiais de 1758. O manancial de informações, à entrada da revolução de 1820, acabou por ser usado nos trabalhos das comissões parlamentares no apoio às iniciativas legislativas de Mouzinho da Silveira (1832) e, sobretudo, de Passos Manuel (1836).

Por tudo o que foi dito, percebe-se que o conhecimento sobre o território, a divisão administrativa e a definição funcional dos responsáveis pelos órgãos de poder local, constituíram o núcleo central das reformas políticas e administrativas para a construção do Estado, tanto no que respeitou aos poderes executivos como aos poderes judiciais.

65 Santos, 2014.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes

Arquivo Histórico Ultramarino (AHU)

AHU, Angola, Box 26.

AHU,ACL/CU/005, Cx. 167, D. 12653.

AHU,ACL/CU/005, Cx. 182, D. 13499.

AHU/ACL/CU/ 015, Cx. 268, Doc. 17865, Rolo 312.

AHU/ACL/CU/005, Cx. 167, Doc. 12653, rolo 171.

AHU/ACL/CU/005, Cx. 22, Doc. 1975, rolo 24

AHU/ACL/CU/005, Cx. 240, Doc. 16577, rolo 249.

AHU/ACL/CU/005, Cx. 81, Doc. 6669, Rolo 82.

AHU/ACL/CU/005-02, Cx. 26, Doc. 3156, rolo 28).

AHU/ACL/CU/023-01, Cx. 57, Doc. 4304, Rolo 61.

AHU_ACL_CU_017, Cx. 253, Doc. 17215, rolo 256

Arquivo Histórico do Tribunal de Contas (AHTC)

AHTC, Erário Régio

Arquivo Nacional da Torre do Tombo (ANTT)

ANTT, *Inventário dos Maços de Requerimentos (1742-1833)*, caixa nº 525.

ANTT, *Núcleo do Desembargo do Paço*, livro nº 145.

ANTT, *Inventário do Fundo da Casa das Rainhas*, livro nº 22, 38, 46, 209, 212, 256 e 260.

ANTT, *Miscelâneas Manuscritas*, nºs. 167 e 168.

- A reforma judiciária aprovada pelos Decretos de 29 de novembro de 1836 e 13 de janeiro de 1837* (1837). Lisboa: Imprensa Nacional.
- Ávila, J. (1874). *Estudo de Administração*. Lisboa: Typographia Universal.
- Azevedo, L. (1786). *A administração de Sebastião José de Carvalho e Mello, Marquez de Pombal, primeiro ministro de S.M.F. o senhor D. José I, rei de Portugal*, 1ª edição.
- Barbosa, J. (1720). *Vasconcellos e Sousa, conde de Castello-melhor, escrivão da puridade d'el-rei D. Affonso VI, e conselheiro d'Estado d'el rei D. João V nosso senhor*. Lisboa: oficina Mathias Pereira da Silva & João Antunes Pedroso.
- Barros, H. (1885). *História da Administração Pública em Portugal nos Séculos XII a XV*. Lisboa.
- Braga, T. (1892). *História da Universidade de Coimbra nas suas relações com a Instrução Pública Portuguesa*. Lisboa: ARC.
- Carvalho, M. (1839). *Relatório e Documentos apresentados às Cortes pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios da Fazenda*. Lisboa.
- Chagas, M. (1899). *História de Portugal popular e ilustrada*, 3ª ed. Lisboa: Empresa da História de Portugal.
- Coelho, F. (1910). *Alexandre Herculano e o Ensino Público*. Lisboa: J.A. Rodrigues & Ca.
- Collecção da Legislação Antiga e Moderna do Reino de Portugal, Leis Extravagantes* (1819). Tomo II. Coimbra: Real Imprensa da Universidade.
- Collecção de Decretos e Regulamentos mandados publicar por Sua Magestade Imperial* (1835). III série, Lisboa, Imprensa Nacional, pp. 11-12.
- Collecção de Decretos e Regulamentos mandados publicar por Sua Magestade Imperial o Regente do Reino desde que assumiu a Regência em 3 de março de 1832 até á sua Entrada em Lisboa em 28 de julho de 1833* (1836). Lisboa: Imprensa Nacional.
- Collecção dos Orçamentos e Documentos apresentados às Cortes Gerais, Extraordinarias e Constituintes da Nação Portuguesa, pelo Secretario d'Estado dos Negócios da Fazenda Manoel da Silva Passos* (1837).

- Collecção Geral das Contas, Orçamentos e Documentos apresentados à Camara dos Senhores Deputados na sessão ordinária de mil oitocentos trinta e seis, pelo ministro e secretário d'estado dos Negócios da Fazenda (s.d.).*
- Costa, A. (1870). *A Instrução Nacional*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Costa, A. (1871). *História da Instrução Popular em Portugal desde a fundação da monarquia até aos nossos dias*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Decreto de 21 de Maio de 1841, que contém a Novíssima Reforma Judiciaria com os Mappas da Divisão do Território, e as Tabellas dos Emolumentos Reformadas em virtude da Carta de Lei de 28 de julho de 1848 (1857)*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Delamare, N. (1703-1719). *Traité de la Police, où l'on trouvera l'Histoire de son établissement, les fonctions et les prerogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les reglements qui la concernent, etc.* Paris.
- Diário da Regência e Diário do Governo (1820-21)*. Lisboa, Imprensa Nacional.
- Diário das Cortes Geraes, Extraordinarias e Constituintes da Nação Portuguesa (1821-1822)*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Diário das Cortes Geraes, Extraordinarias e Constituintes da Nação Portuguesa, Lisboa: Imprensa Nacional, 1821 e 1822 (1821-1822)*. Lisboa.
- Diário do Governo, 14 de Abril de 1823, página referente ao Ministério dos Negócios do Reino.*
- Figueiredo, J. (1790). *Synopsis Chronológica de Subsidios, ainda os maiores, para a Historia e estudo critico da Legislação Portuguesa*. Lisboa: ARC.
- Figueiredo, J. (1792). "Memória sobre a Origem dos nossos Juizes de Fora". *Memórias de Literatura Portuguesa*, Lisboa, ARC, Tomo I, pp. 31-60.
- Freire, P. (1844). *Código Criminal, Edição da Universidade de Coimbra, 1844 (Ensaio do Código Criminal, a que mandou proceder a Rainha Fidelissima D. Maria I. Edição de Miguel Setáro de 1823)*.
- Freitas, J. (1859). *Ensaio sobre as Instituições de Direito Administrativo Portuguez*: Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Galeria dos Deputados das Cortes Geraes Extraordinarias e Constituintes da Nação Portuguesa (1822)*. Lisboa: Typographia Rollandiana
- Godolfim, C. (1897). *As Misericórdias*. Lisboa: Imprensa Nacional.

- Herculano, A. (1841). *Da Escola Politécnica e do Colégio dos Nobres*. Lisboa: A. Herculano.
- Herculano, A. (1859). *História da origem e estabelecimento da Inquisição em Portugal*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Herculano, A. (1863). *História de Portugal desde o começo da monarchia até ao fim do reinado de Affonso III*. Lisboa: Viúva Bertrand e Filhos.
- Instrucções, que devem regular as Eleições dos Deputados, que vão a formar As Cortes Extraordinarias Constituintes no Anno de 1821* (1820).
- Laranjo, J. (1894). *Princípios e Instituições de Direito Administrativo*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Lista de todos os senhores deputados que formão o Congresso Nacional das Cortes, installado nesta capital no dia 26 de janeiro de 1821 e juntamente os nomes das suas rezidencias* (1821). Lisboa: Typographia Rollandiana.
- Memórias Económicas da Academia Real das Sciencias, para o Adiantamento da Agricultura, das Artes e da Industria em Portugal, e suas conquistas* (1815). Lisboa: Officina da Acdemia Real de Sciencias.
- Morato, F. (1835). *Memória sobre Os Escrivões da Puridade dos Reis de Portugal, e do que a este officio pertence*. Lisboa.
- Morato, F. (1837) “Memória sobre os Chancelleres Mores de Portugal, considerados como primeiros Ministros do despacho e expediente dos nossos Soberanos”. *Memórias da ARCL*, Lisboa, pp. 91-107.
- Morato, F. (1843). “Memória sobre os Secretários dos reis e regentes de Portugal desde os antigos tempos da Monarquia até à aclamação de el-Rei D. João IV”. In *História e Memórias da Academia Real das Sciencias de Lisboa*, II série, tomo I, parte I.
- Morato, F. (1844). “Memória sobre os Secretários dos Reis e Regentes de Portugal desde os antigos tempos da Monarquia até à aclamação de el-Rei D. João IV”. *Memórias da ARCL*, Lisboa.
- Novas Instrucções pelas quaes se deve regular a Eleição dos Compromissarios, Eleitores, e Deputados das Cortes Extraordinarias 22 de Novembro de 1820* (1820).
- Oliveira, E. (1882). *Elementos para a História do Município de Lisboa*. Lisboa: Tipografia Universal.
- Oliveira, F. N. (1804). *Livro das Grandezas de Lisboa composto pelo padre Frey Nicolao d’Oliveira, religioso da Ordem da Sanctíssima Trindade, e natural*

da mesma cidade, dirigido a D. Pedro d'Alcáçova, alcaide mor das três vilas, Campomayor, Ongvella, e Idanha a Nova, e comendador das Idanhas.
Lisboa: Imprensa Régia.

Orçamento de 1843-1844 Apresentado às Cortes na Sessão de 16 de Janeiro de 1843 pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios da Fazenda, Barão do Tojal (1843). Lisboa: Imprensa Nacional.

Orçamento de 1844-1845 e Documentos Apresentados às Cortes na Sessão Ordinária de 1844 (1844). Lisboa: Imprensa Nacional.

Orçamento de 1845-1846 e Documentos Apresentados às Cortes na Sessão Ordinária de 1844 (1845). Lisboa: Imprensa Nacional.

Orçamento do Anno Economico de 1846-1847 (1846). Lisboa: Imprensa Nacional.

Orçamento do Anno Economico de 1848-1849 (1847). Lisboa: Imprensa Nacional.

Orçamento do Anno Economico de 1849-1850 (1848). Lisboa: Imprensa Nacional.

Orçamento do Anno Economico de 1850-1851 (1849). Lisboa: Imprensa Nacional.

Orçamento do Anno Economico de 1851-1852 (1850). Lisboa: Imprensa Nacional.

Orçamento Geral e Propostas de Lei das Receitas e Despesa do Estado, Orçamento para o ano de 1866. Biblioteca Digital do Ministério das Finanças.

Orçamento para o Anno Economico de 1842-1843 apresentado às Cortes pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios da Fazenda, Barão do Tojal, Lisboa, Imprensa Nacional (1842).

Pinto, A. (1833). *Memoria Histórica, ou Catalogo chronologico dos escrivães da Puridade...etc.* Lisboa: Academia Real das Ciências.

Pinto, A. (1847). *Exposição synoptica do systema geral da fazenda pública em Portugal: segundo a legislação vigente e em conformidade com a Carta Constitucional da Monarrrchia...* Lisboa: Imprensa Nacional.

Projeto da Constituição Política da Monarquia Portuguesa, Diário das Cortes Gerais, Extraordinarias e Constituintes da Nação Portuguesa (1822). Lisboa: Imprensa Nacional.

Projeto da Constituição Política da Monarquia Portuguesa, Diário das Cortes Gerais, Extraordinarias e Constituintes da Nação Portuguesa (1822). Lisboa: Imprensa Nacional.

Reforma judiciária approvada pelos Decretos de 29 de novembro de 1836 e 13 de janeiro de 1837 (1837). Lisboa: Imprensa Nacional.

- Relação Nominal dos Empregados Públicos, e Pensionários das Secretarias de Estado, Tribunais, e Outras Repartições, na Cidade de Lisboa* (1821). Lisboa; Imprensa Nacional
- Relação Nominal por Ministérios dos Empregados do Estado, Respectivos Vencimentos, Lisboa, Imprensa Nacional* (1867).
- Relatório Apresentado na Câmara dos Senhores Deputados da Nação Portuguesa, em 11 de Fevereiro de 1828 pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, Lisboa, Imprensa Régia* (1828).
- Relatório do Ministério dos Negócios da Fazenda apresentado às Cortes pelo Ministro e Secretário d'Estado Florido Rodrigues Pereira Ferraz, Lisboa, Imprensa Nacional, 1840. Acresce o Orçamento para o Anno de 1840-1841 apresentado às Cortes pelo Ministro e Secretário d'Estado Florido Rodrigues Pereira Ferraz.*
- Relatório, Orçamento dos Recursos e Encargos do Estado e Documentos apresentados às Cortes em 31 de julho de 1840, Ministro e Secretario de Estado dos Negócios da Fazenda, Florido Rodrigues Pereira Feraz* (1840). Lisboa: Imprensa Nacional.
- Ribeiro, F. (s.d.). *O Ensino da Paleografia e da Diplomática no Curso de Bibliotecário-Arquivista*. Porto, disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1244.pdf>.
- Ribeiro, J. (1810). *Dissertações Chronológicas e Críticas sobre a História e Jurisprudência Ecclesiástica e Civil*. Lisboa: ARC.
- Ribeiro, J. (1871). *História dos Estabelecimentos Scientificos Litterarios e Artísticos de Portugal nos Successivos Reinados da Monarchia*. Lisboa: ARC.
- Ribeiro, L. (2013). "Território e territorialidade no império das redes: o Espírito Santo nos séculos XVI e XVII". *Dimensões*, vol. 31, pp. 27-55.
- Ribeiro, V. (1902). *A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (Subsídios para a sua história) 1498-1898, Instituição, Vida Histórica, Estado Presente e seu Futuro*. Lisboa: ARC.
- Ribeiro, V. (1907). *História da Beneficência Pública em Portugal*. Coimbra: Imprensa da Universidade.

- Rocha, M. (1841). *Ensaio sobre a História do Governo e Legislação de Portugal para servir de Introdução ao Estudo do Direito Pátrio*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Rocha, M. (1848). *Instituições de Direito Civil Português, para uso dos seus discípulos*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Sá, E. (1872). *Supremo Tribunal de Justiça: Evolução histórica desta Instituição....* Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Sá, J. (1806). "Sobre a origem e jurisdição dos corregedores das comarcas". *Memorias da Literatura*, vol. VII, Lisboa, ARCL, pp. 297-307.
- Sacramento, Fr. F. (1666). *Epitome único da dignidade de grande e maior Ministro da puridade, e da sua muita antiguidade e excellencia*. Lisboa.
- Santarém, V. (1827). *Memórias para a História, e Theoria das Cortes Geraes, que em Portugal se celebraram pelos Tres Estados do Reino, ordennadas e compostas neste anno de 1824*. Lisboa: Imprensa Régia.
- Santos, C. (1833). *Documentos para a História das Cortes Gerais da Nação Portuguesa*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Santos, C. (1883). *Documentos para a História das Cortes Gerais da Nação Portuguesa, Tomo I (1820-1825)*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Silva, A. (1828). *Collecção da Legislação Portuguesa (1750 a 1790)*. Lisboa: Typografia Maigrense.
- Silva, A. (1844). *Supplemento à Collecção da Legislação Portuguesa (1763-1790)*. Lisboa: Typografia de Luiz Correa da Cunha.
- Silva, A. (1847). *Supplemento á Collecção de Legislação Portuguesa (1791 a 1820)*. Lisboa: Tipografia de Luis Correia da Cunha.
- Silva, A. (1860). *Supplemento á Collecção de Legislação Portuguesa (1750-1762)*. Lisboa: Tipografia de Luis Correia da Cunha.
- Silva, I. (1858). *Diccionario Bibliographico Portuguez*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Silva, J. (1828). *Collecção da Legislação Portuguesa*. Lisboa: Typografia Maigrense.
- Silva, J. (1856). *Collecção Chronologica da Legislação Portuguesa*. Lisboa: Imprensa de F. X. de Sousa.
- Silva, L. (1860). *História de Portugal nos séculos XVII e XVIII*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

- Soriano, S. (1846). *História do Cerco do Porto*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Soriano, S. (1866). *História da Guerra Civil e do Estabelecimento do Governo Parlamentar em Portugal, compreendendo a história diplomática, militar e política d'este reino desde 1777 até 1834*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Soriano, S. (1867). *História do reinado de el-Rei D. José e da administração do marquez de Pombal...* Lisboa: Tipografia Universal.
- Soriano, S. (1887). *Vida do Marquez de Sá da Bandeira e Reminiscência de alguns dos....* Lisboa: Tipografia Viúva Sousa Neves.
- Sousa, J. (1764). *Primeiro ministro, exemplar de ministros, o illustrissimo e excellentissimo senhor conde de Oeyras....*
- Sousa, J. (1785). *Systema, ou Collecção dos Regimentos Reaes*. Lisboa: Oficina de

Bibliografia

- Abecasis, M. (2009). *A Real Barraca, Residência na Ajuda dos Reis de Portugal após o Terramoto (1756-1794)*. Lisboa: Livros e Revistas.
- Abreu, L. (2010). "A organização e regulação das profissões médicas no Portugal Moderno: entre as orientações da Coroa e os interesses privados". In Adelino Cardoso, António Oliveira e Manuel Marques (Coords.), *Arte Médica e imagem do corpo: de Hipócrates ao final do século XVIII*. Lisboa: Biblioteca Nacional, pp. 97-122.
- Abreu, L. (2013). *Pina Manique, um reformador no Portugal das luzes*. Lisboa: Gradiva.
- Abreu, L. (2014). *O Poder e os Pobres, as Dinâmicas Políticas e Sociais da Pobreza e da Assistência em Portugal (séculos XVI –XVIII)*. Lisboa: Gradiva.
- Adão, Á. (1997). *Estado Absoluto e ensino das primeiras letras: as Escolas Régias (1772-1794)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Alexandre, V. (1993). "A desagregação do império: Portugal e o reconhecimento do Estado brasileiro (1824-1826)". *Análise Social*, vol. XXVIII (121), pp. 309-341.
- Alexandre, V. (1993a). *Os Sentidos do Império, Questão Nacional e Questão Colonial na crise do Antigo Regime Português*. Porto: Afrontamento.

- Alexy, R. (2001). *Teoría de los Derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Almeida, A. & Branco, R. (2000). *Burocracia, Estado e Território*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Almeida, A. (1995). *A Construção do Estado Liberal. Elite Política e Burocracia na "Regeneração" (1851-1890)*. Lisboa: Universidade Nova.
- Almeida, A. (1998). *Legislação eleitoral portuguesa, 1820-1926*. Lisboa: Imprensa Nacional- Casa da Moeda.
- Almeida, I. (2012). *A ideia de liberdade em Portugal: do contratualismo absolutista às sequelas do triénio vintista*. Coimbra: Almedina.
- Almeida, J. (2008). *A Cultura Burocrática Ministerial, Repartições, Empregados e Quotidiano das Secretarias de Estado na Primeira Metade do Século XIX*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Almeida, J. (2016). "A evolução do Direito de Sufrágio na história Constitucional Portuguesa". *Observatório Político*, Lisboa.
- Almeida, P. (2010). "Eleitores, voto e representantes". In Fernando Catroga e Pedro Tavares Almeida (Coords.), *Res Publica. Cidadania e Representação Política em Portugal 1820-1926*. Lisboa: Assembleia da República, pp. 60-89.
- Alves, D. (2004). *Evolução das freguesias da cidade de Lisboa ao longo do século XIX*. Lisboa: FCSH, disponível em:
- Alves, J. (2000). *A Opinião Pública em Portugal (1780-1820)*. Lisboa: Edial.
- Alves, J. (2005). *Glória, memória e mito: o periodismo vintista (1820-1823)*. Porto: Media.
- Amzalak, M. (1943). "Introdução". In José de Abreu Bacelar Chichorro, *A memória económico-política da província da Estremadura*. Lisboa: Gráfica Lisbonense.
- Anastasia, C. (1998). *Vassalos rebeldes: violência coletiva nas Minas na primeira metade do Século XVIII*. Belo Horizonte: Arte.
- Andrade, A. (1892). "O poder real (séculos XIV-XVIII). Integração do absolutismo". *Instituto*, n.º 40, pp. 210-240.
- Andrade, F. (1900). *História das Instituições em Portugal*. Coimbra: Imprensa Académica.

- Andrade, F. (1910). *História de Portugal*. Coimbra: Imprensa Académica.
- Andrade, F. (1910a). *História da Igreja em Portugal*. Coimbra: Imprensa Académica.
- Andrade, N. (2018). *Dia da Fundação, 10 dezembro 1801, Origem da Guarda Nacional Republicana*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana.
- Antónia, N. (2000). "A eleição da primeira Câmara Constitucional de Lisboa", *Cadernos Arquivo Municipal*, no. 4, pp. 47-53.
- Antunes, A. (1997). *D. Nuno Álvares Pereira de Melo, 1.º Duque de Cadaval (1638-1727)*. Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Lisboa da Universidade de Lisboa.
- Araújo, A. C. (1985). "Revoltas e ideologias em conflito durante as invasões francesas". *Revista de História das Ideias*, vol. 7, Coimbra.
- Araújo, A. C. (1993). "1755, L'Europe tremble à Lisbonne". In Antoine Compagnon e Jacques Seebacher (Dirs.), *L'Esprit de l'Europe – Dates et Lieux*. Paris: Flammarion, pp. 125-130.
- Araújo, A. C. (1998). "As Invasões Francesas e a Afirmação das Ideias Liberais". In José Mattoso (Coord.), *História de Portugal*. Lisboa: Editorial Estampa, pp. 15-40.
- Araújo, A. C. (2001). "Realidade e poder na Corte de D. João V. A génese simbólica do regalismo político". *Revista de História das Ideias*, Instituto de História e Teoria das Ideias, Coimbra, vol. 22, pp. 175-208.
- Araújo, A. C. (2003). *A Cultura das Luzes em Portugal, Temas e Problemas*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Araújo, A. C. (2008). "Opinião Pública. História Conceptual no Mundo Luso-Brasileiro 1750-1850". *Ler História*, n.º 55, pp. 125-139.
- Araújo, A. C. (2017). "Território e redes de comunicação em finais do século XVIII. Ideias e projetos do superintendente José Mascarenhas Neto". *Revista de História da Sociedade e da Cultura*, 17, pp. 155-183.
- Araújo, A. C. (2022). *Resistência Patriótica e Revolução Liberal 1808-1820*. Coimbra: Imprensa Universitária de Coimbra.
- Araújo, A. C. (Coord.) (2007). *O Terramoto de 1755: Impactos Históricos*. Lisboa: Livros Horizonte.

- Araújo, V. (2008). "A experiência do tempo na formação do Império do Brasil: autoconsciência moderna e historicização". *Revista de História*, 159 (2.º semestre), pp. 105-132.
- Atallah, C. (2009). "Centro e Periferias no Império Português: uma discussão sobre as relações de poder nas minas coloniais". *Outros Tempos*, vol. 6, n.º 8, pp. 27-39.
- Atallah, C. (2010). *Da Justiça em nome d'El Rey: Ouvidores e Inconfidências na capitania de Minas Gerais, (Sabará, 1720-1777)*. Niterói: UFF.
- Atienza Hernández, I. (1990). "Pater familias, señor y patrón; oeconomia, clientelismo y patronato en el Antiguo Régimen". In Reyna Pastor de Togneri (coord.), *Relaciones de Poder, de Producción y de Parentesco en la Edad Media y Moderna*. Madrid: CSIC, pp. 411-458.
- Auer, A. (1993). "O princípio da legalidade como norma, como ficção e como ideologia". In António Manuel Hespanha, *Justiça e Litigiosidade, História e Prospectiva*. Lisboa: FCG, pp. 119-138.
- Azevedo, L. (1934). *Cortes de Guimarães*.
- Azevedo, R. (1940). "A Chancelaria Régia Portuguesa nos séculos XII e XIII, linhas gerais da sua evolução". *Revista da UC*, vol. XIV.
- Baião, A., Cidade, H. & Múrias, M. (1940). *História da Expansão Portuguesa no Mundo*, Lisboa: Editorial Ática.
- Balbi, A. (2004). *Essai statistique sur le royaume de Portugal et d'Algarve*. Lisboa: INCM.
- Barreiros, J. (1980). "As instituições criminais em Portugal no século XIX: subsídios para a sua história". *Análise Social*, vol. XVI (63), 3.º, pp. 587-612.
- Barreto, M. (2005). *A Medicina luso-brasileira: Instituições, médicos e populações enfermas em Salvador e Lisboa, (1808-1851)*. Tese de doutoramento em História das Ciências de Saúde da Casa de Oswaldo Cruz no Rio de Janeiro.
- Barriga, A. (1932). *As servidões prediais em direito peninsular e português*. Lisboa: ISCEF.
- Barros, E. (2008). *Negócios de Tanta Importância, O Conselho Ultramarino e a disputa pela condução da guerra no Atlântico e no Índico (1643-1661)*. Lisboa: CHAM/UA.

- Basto, A. (1934). *História da Santa Casa de Misericórdia do Porto*. Porto.
- Bebiano, R. (1987). *D. João V. Poder e Espectáculo*. Aveiro: Livraria Estante.
- Bebiano, R. (1989). “Festa” y “Luxo”. In José Fernandes Pereira (Dir.), *Dicionário de Arte Barroca em Portugal*. Lisboa: Presença, pp. 269-270.
- Beccaria, C. (2017). *Dos Delitos e das Penas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Belo, A. (2001). *As Gazetas e os Livros, A Gazeta de Lisboa e a vulgarização do impresso (1715-1760)*. Lisboa: ICS.
- Bensaúde, A. (1922). *Notas Histórico-Pedagógicas sobre o Instituto Superior Técnico*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Bentham, J. (2008). *O Panóptico, organização de Tomaz Tadeu*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Berbel, M. (1999). *A Nação como Artefacto: deputados do Brasil nas Cortes Portuguesas, 1821-1822*. São Paulo: Hucitec.
- Bethencourt, F. (2000). *História das Inquisições: Portugal, Espanha e Itália - Séculos XV-XIX*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Bicalho, M. (2001). “As câmaras ultramarinas e o governo do Império”. In João Fragoso e Maria de Fátima Gouvêa (Orgs.), *O Antigo Regime nos Trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 189-221.
- Bicalho, M. (2010). “As tramas da política: conselhos, secretários e juntas na administração da monarquia portuguesa e de seus domínios ultramarinos”. In João Fragoso e Maria de Fátima Gouvêa (Orgs.), *Na trama das redes: política negócios no império português, séculos XVI-XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Bicalho, M. (2015). “Porque é que os Domínios Ultramarinos Portugueses eram Portugueses? Ou o Antigo Regime nos Trópicos”. In Cristina Nogueira da Silva, Ângela Barreto Xavier e Pedro Cardim (Orgs.), *António Manuel Hespanha, Entre a História e o Direito*. Coimbra: Almedina, pp. 249-261.
- Bobbio, N. (2004). *A era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Bombelles, M. de (1979). *Journal d'un ambassadeur de France au Portugal, 1786-1788*, Paris: Presses Universitaire de France.

- Bonifácio, F. (1989). *O Século XIX português*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Borges, J. (2008). "Portugal Militar no início do século XIX". In *A Guerra Peninsular: Perspetivas Multidisciplinares, XVII Colóquio de História Militar*. Lisboa: Comissão Portuguesa de História Militar, pp. 47-60.
- Boschi, C. (1991). "A Universidade de Coimbra e a formação intelectual das elites mineiras coloniais". *Estudos Históricos*, Vol. 4, n.º 7, Rio de Janeiro, pp.100-111.
- Boschi, C. (2002). "Administração e administradores no Brasil pombalino: os governadores da capitania de Minas Gerais". *Tempo*, n.º 13, pp. 77-109.
- Boschi, C. (2002a). "Os deputados brasileiros às Cortes de 1821". In Zília Osório de Castro (Dir.), *Dicionário do Vintismo e do Primeiro Cartismo (1821-23 e 1826-28)*. Lisboa: Assembleia da República, Edições Afrontamento, vol. 1, pp. 11-23.
- Boschi, C. (Org.) (2007). *Instrução Para o governo da Capitania de Minas Geraes, Joze João Teixeira Coelho, 1782*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Cultura.
- Bourdieu, P. (1986). "Habitus, Code et Codification". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 64, pp. 40-50.
- Bourdieu, P. (1989). *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Les Éditions de Minuit.
- Bourdieu, P. (1997). *Razões Práticas: sobre a teoria da acção*. Oeiras: Celta Editora.
- Bourdieu, P. (2012). *Sur L'État, Cours au Collège de France, 1989-1992*. Paris: Éditions Raisons d'agir/Éditions du Seuil.
- Bouza, F., Feros, A. & Gelabert, J. (2004). *España en Tiempos del Quijote*. Madrid: Taurus.
- Boxer, C. (1977). *Relações raciais no império colonial português (1415-1825)*. Porto.
- Braga, I. (2001). *Assistência, Saúde Pública e Prática Médica em Portugal (séculos XV-XIX)*. Lisboa: Universitária Editora.

- Braga, P. (1999). "Os forçados das galés. Percursos de um grupo marginalizado". In *Carlos Alberto Ferreira de Almeida: in memoriam*, vol. I. Porto: Universidade do Porto, Faculdade de Letras, pp. 187-200.
- Brasão, E. (1942). *Subsídios para a História do Patriarcado de Lisboa: 1716-1740*. Porto: Tipografia A Portuense.
- Brochado, A. (2020). "Revolução Liberal: testemunhos evocativos de atos eleitorais (1820-1822)". *Cadernos do Arquivo Municipal*, 2ª série, n.º 14. pp. 193-231.
- Buescu, A. I. (2000). *Memória e Poder. Ensaio de História Cultural (séculos XV-XVIII)*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Cabral, F. (2006). "Os efeitos da notícia da revolução liberal do Porto na província de Pernambuco e a crise do sistema colonial no nordeste do Brasil (1820-1821)". *Fronteras de la Historia*, 11, pp. 389-413.
- Cabral, M. (2014). *A Real Biblioteca e seus criadores*. Lisboa: Biblioteca Nacional de Portugal.
- Caetano, M. (1934). "A Codificação Administrativa em Portugal (Um Século de Experiência, 1836-1935)". *Revista da FDUL*, n.º 2, pp. 5-88.
- Caetano, M. (1938). *Notas para uma Memória sobre o Conselho Ultramarino*. Lisboa: Sociedade Nacional de Tipografia.
- Caetano, M. (1940). "As reformas pombalinas e pós-pombalinas respeitantes ao ultramar. O novo espírito em que são concebidas". In *História da Expansão Portuguesa no Mundo*. Lisboa: Editorial Ática.
- Caetano, M. (1940a). "O Município em Portugal". *Revista Municipal*, n.º 4, Lisboa.
- Caetano, M. (1941). *História do Direito Português*. Lisboa.
- Caetano, M. (1943). "A Antiga Organização de Mesteres na Cidade de Lisboa". In *As Corporações dos Ofícios Mecânicos, Subsídios para sua história*. Lisboa.
- Caetano, M. (1943a). *Do Conselho Ultramarino ao Conselho do Império*. Lisboa: Agência Geral das Colónias.
- Caetano, M. (1950). "A Administração Municipal de Lisboa durante a 1.ª Dinastia (1109-1383)". *Revista da FDUL*, n.º 7, pp. 5-112.

- Caetano, M. (1951). "A Administração Municipal de Lisboa durante a 1.^a Dinastia (1109-1383)". *Revista da FDUL*, n.º 8, 1951, pp. 149-212.
- Caetano, M. (1951a). *As Cortes de 1385*. *Revista Portuguesa de História*, tomo 5, Coimbra.
- Caetano, M. (1953). *O Concelho de Lisboa na Crise de 1383-85*. Lisboa: Academia Portuguesa de História.
- Caetano, M. (1954). "Três Livros sobre História da Administração Pública". *Revista da FDUL*, vol. IX, pp. 5-29.
- Caetano, M. (1954a). *As Cortes de Leiria de 1254: Memória Comemorativa do VII Centenário*. Lisboa: Academia Portuguesa de História.
- Caetano, M. (1955). "Prefácio". In *Regimento dos Oficiais das Cidades, Vilas e Lugares destes Reinos*. Lisboa: Fundação da Casa de Bragança.
- Caetano, M. (1961). "Subsídios para a História das Cortes Medievais Portuguesas". *Revista da FDUL*, vol XV, pp. 7-38.
- Caetano, M. (1962). *Lições de História do Direito Português*. Coimbra Editora.
- Caetano, M. (1965). *História Breve das Constituições Portuguesas*. Lisboa.
- Caetano, M. (1967). *O Conselho Ultramarino: Esboço da sua História*. Lisboa: Agência Geral do Ultramar.
- Caetano, M. (1968). "Os antecedentes da Reforma Administrativa de 1832 (Mouzinho da Silveira)". *Revista da FDUL*, vol. XXII, pp. 5-113.
- Caetano, M. (1980). *Manual do Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.
- Caldas, J. (1923). *História da Origem e Estabelecimento da Bula Cruzada em Portugal, desde a sua introdução no Reino, em 1197, até à data da última reforma do seu estatuto orgânico em 20 de Setembro de 1851*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Camarinhas, N. (2010). "Os Desembargadores no Antigo Regime". In José Subtil (Coord.), *Dicionário dos Desembargadores (1640-1834)*. Lisboa: Edial, pp. 13-38.
- Camarinhas, N. (2010a). *Juízes e administração da justiça no Antigo Regime. Portugal e o seu império colonial, 1620-1800*. Lisboa: FCT/Gulbenkian.
- Canotilho, J. (1999). *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina.

- Capela, J. (1995). *O Minho e os seus municípios: estudos económicos-administrativos sobre o município português nos horizontes da Reforma Liberal*. Braga: Universidade do Minho.
- Capela, J. (2008). *Matos, Henrique e Borralheiro, Rogério, O Heróico Patriotismo das Províncias do Norte. Os Concelhos na Restauração de Portugal de 1808*. Braga: Casa Museu de Monção e Universidade do Minho.
- Capela, J. (2013). "As finanças municipais nos tempos modernos (século XV a XVIII). Breve história e perspectivas mais recentes". In *II Seminário Internacional – História do Município no Mundo Português*. Funchal: CEHAA, pp. 15-26.
- Cardim, P. (1999). "Amor e Amizade na Cultura Política dos séculos XVI e XVII". *Lusitania Sacra*, 2.^a série, n.º 11, pp. 21-57.
- Cardim, P. (1999a). "O subtexto do cerimonial. A dimensão simbólica da solenidade cortesã no Portugal do século XVII". *Actas do Simpósio Internacional Struggle for Synthesis: a obra de arte total nos séculos XVII e XVIII*. Lisboa: IPPA, vol. II, pp. 345-368.
- Cardim, P. (1999b). *Cortes e Cultura Política no Portugal do Antigo Regime*. Lisboa: Cosmos.
- Cardim, P. (2000). *O Poder dos Afectos. Ordem amorosa e dinâmica política no Portugal do Antigo Regime*. Lisboa.
- Cardim, P. (2002). "A Casa Real e os órgãos centrais de governo no Portugal da segunda metade de Seiscentos". *Tempo*, n.º 13, Rio de Janeiro, pp. 13-57.
- Cardim, P. (2002a). "D. Afonso VI (1656-1668), A Privação do Conde de Castelo Melhor". In António Manuel Hespanha (Coord.), *História de Portugal*. Lisboa: Lexicultura, pp. 257-267.
- Cardim, P. (2002b). "Religião e ordem social. Em torno dos fundamentos católicos do sistema político do Antigo Regime". *Revista de História das Ideias*, 22, pp. 133-175.
- Cardim, P. (2004). "O Governo e a Administração do Brasil sob os Habsburgo e os Primeiros Bragança". *Hispania*, LXIV/1, n.º 216, pp. 117-156.

- Cardim, P. (2021). “‘Amor próprio’ e ‘interesse’ na ‘ilustração católica’. Em torno de um livro recente de Julián Viejo Yharrassary”. *Análise Social*, vol. LVI (4.º), n.º 241, pp. 700-719.
- Cardoso, J. (1989). *O Pensamento Económico em Portugal nos Finais do século XVIII (1780-1808)*. Lisboa: Estampa.
- Cardoso, J. (2020). “Introdução e edição”. In *Manuel Fernandes Tomás, Escritos Políticos e Discursos Parlamentares (1820-1822)*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Cardoso, J., Monteiro, N. G. & Serrão, J. (Orgs.) (2010). *Portugal, Brasil e a Europa Napoleónica*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Cardoso, W. (1991). “Estudantes da Universidade de Coimbra nascidos no Brasil (1701-1822): procedências e graus obtidos”. *Universidade(s) História Memória Perspetivas. Actas 3 do Congresso ‘História da Universidade’*. Coimbra.
- Carreira, A. (2014), “Evolução urbana de Lisboa antes de 1755: alargamento de ruas”. *Cadernos do Arquivo Municipal*, 2ª série, n.º 1, Janeiro-Junho, pp. 19-31.
- Carvalho, F. (2013). *Os homens do rei em Angola: sobas, governadores e capitães-mores, séculos XVII e XVIII*. Rio de Janeiro: UFF.
- Carvalho, J. (1872). *Memoria Historica da Faculdade de Philosophia*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Carvalho, M. (2003). *Os deputados brasileiros nas cortes gerais de 1821*. Senado Federal, vol.21.
- Carvalho, R. (2015). *Governanças das Terras: Poder Local e Administração da Justiça na Capitania do Ceará (1699-1748)*. Recife: UFP.
- Cassirer, E. (1970). *La Philosophie des Lumières*. Brionne : Gérard Monfort.
- Castro, Z. (1990). *Cultura e Política. Manuel Borges Carneiro e o Vintismo*. Lisboa: INIC.
- Castro, Z. (1993) “A Independência do Brasil na Imprensa Periódica Portuguesa (1822-1823)”. *Revista de História das Ideias*, vol. 15, pp. 663-679.
- Castro, Z. (1996). “Soberania e Política: teoria e prática do vintismo. *Cultura: revista de História e teoria das ideias*, vol. VIII, Lisboa, pp. 183-194.

- Castro, Z. (2002). *Portugal e Brasil. Debates Parlamentares, 1821-1826*. Lisboa: Assembleia da República.
- Castro, Z. (Dir.) (2002a). *Dicionário do Vintismo e do Primeiro Cartismo (1821-1823 e 1826-1828)*, Lisboa, Assembleia da República, Edições Afrontamento, 2002 (coordenação de Isabel Cluny e Sara Marques Pereira)
- Castro, Z. (2009). "Uma nova e grande Lusitânia". *Cultura, Revista de História e Teoria das Ideias*, vol. 26, pp. 71-85.
- Catroga, F. (2013). *A geografia dos afectos pátrios. As reformas político-administrativas (sécs. XIX-XX)*. Coimbra: Almedina.
- Chagas, M. (s/d). *História de Portugal desde os tempos mais remotos até à actualidade, escrita segundo o plano de Ferdinand Denis por uma Sociedade de Homens de Letras*. Lisboa: Tip. Franco-Portuguesa.
- Chartier, R. (1995). *Espacio Público, Crítica y Desacralización en el siglo XVIII: las origens culturales de la Revolución Francesa*. Barcelona: Gedisa.
- Chaves, C. (2013). "Administração fazendária na América Portuguesa. *Almanack Brasiliense*, n.º 5, S. Paulo, pp. 88-96.
- Chaves, C. (2018). "Os Poderes regionais e a construção do espaço: as complexas jurisdições da administração fazendária no Brasil entre 1821-1823". *Almanack Brasiliense*, n.º 18, S. Paulo, pp. 1-23.
- Claval, P. (1978). *Espace et pouvoir*. Paris: PUF.
- Clavero, B. (1998). "Les Domaines de la Propriété, 1789-1814, propiedades y propiedad en el laboratorio revolucionário". *Quaderni Fiorentini*, 27, Giuffrè, Milano, pp. 269-378.
- Clavero, B. (2012). "Gracia y Derecho, Entre Localización, Recepción y Globalización (Lectura Coral de las Vísperas Constitucionales de António Hespanha com Algumas Respostas Suyas)". *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, vol. 41, n.º 1, pp. 675-763.
- Clavero, B. (2018). *Instituição Histórica do Direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Cluny, I. (1999). *D. Luís da Cunha e a Ideia de Diplomacia em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Coelho, P. (1935). *As monografias locais na literatura histórica portuguesa*. Lisboa: Academia das Ciências.

- Correia, E. (1977). “Estudos sobre a evolução das penas no direito português”. *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, nº 53, pp. 75-99 e ss.
- Costa, A. (2008). *Os Secretários e o Estado do Rei: Luta de Corte e Poder Político, sécs. XVI-XVII*. Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.
- Costa, A. (1959). *O Bispo D. Pedro e a organização da diocese de Braga*. Coimbra: FLUC.
- Costa, F. (1995). “Os problemas do recrutamento militar no final do século XVIII e as questões da construção do Estado e da nação”. *Análise Social*, vol. XXX (130), pp. 121-155.
- Costa, F. (2004). “Milícia e Sociedade”. In António Manuel Hespanha (Coord.), *Nova História Militar de Portugal*, vol. II. Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 68- 111.
- Costa, F. (2004a). *A Guerra da Restauração, 1641-1668*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Costa, F. (2019). *Insubmissão: aversão ao serviço militar no Portugal do séc. XVIII*. Lisboa: ICS.
- Costa, I. (1982). “Ocupação, povoamento e dinâmica populacional”. In Francisco Vidal Luna e Iraci del Nero da Costa, *Minas Colonial: economia & sociedade*. São Paulo: Pioneira, pp. 1-30.
- Costa, J. (1976). *A Teoria da Liberdade no período de 1820 a 1823*. Coimbra: Instituto de História e Teoria das Ideias, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.
- Costa, J. (2019). *A primeira tentativa liberal em Portugal: o processo eleitoral vintista de 1822*. Coimbra: Faculdade de Letras.
- Costa, M. (2018). “*Liberdades Sertanias*” no Maranhão. *Da América Portuguesa à Balaiada (1838-1841)*. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Costa, P. (2018). “As Finanças Municipais em Portugal no século XVIII: autonomia versus centralismo”. *Ler História*, 73, 123-144.
- Costa, P. (2015). *Finanças e Poder na cidade do Porto (1706-1777), do registo à fiscalidade, estabilidades e ruturas*. Tese de Doutoramento apresentada na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

- Coutinho, A. (2007). *Imagens Cartográficas de Portugal na Primeira Metade do Século XVIII*. Tese de Doutoramento apresentada na Universidade do Porto.
- Coutinho, R. (1958). “Memória sobre o melhoramento dos domínios da América”. In Marcos Mendonça, *O Intendente Câmara: Manuel Ferreira da Câmara Bethencourt e Sá, Intendente Geral das Minas e dos Diamantes (1764-1835)*. S. Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Couto, C. (1972). *Os Capitães-Mores em Angola no século XVIII*. s.l.: Instituto de Investigação Científica de Angola.
- Cruz, A. (1943). *Os Mesteres do Porto, Subsídios para a História das Antigas Corporações dos Ofícios Mecânicos*. Porto: Empresa Gráfica.
- Cruz, A. (1970). *Geografia e economia da província do Minho nos fins do século XVIII*. Porto: Universidade do Porto.
- Cruz, A. (2014). *Militares e militarização no Reino de Angola: patentes, guerra, comércio e vassalagem (segunda metade do século XVIII)*. Rio de Janeiro: UFRJ/ICHS,
- Cruz, A. (2015). “Para compreenderem os interesses da monarquia de Portugal na conservação dos domínios de África”: militares, reforma e disciplina em Angola (segunda metade do século XVIII)”. *Revista Ultramares*, No. 7, Vol. 1, Jan-Jul, pp. 172-198.
- Cruz, G. (1942). *Direitos da Família*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Cruz, M. (Coord.) (2006). *Dos Secretários de Estado dos Negócios da Fazenda aos Ministros das Finanças (1788-2006), uma iconografia*. Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- Cunha, A. (2010). “Police Science and Cameralism in Portuguese Enlightened Reformism: economic ideas and the administration of the state during the second half of the 18th century”. *e-JPH*, vol.8, number 1.
- Cunha, M. (2000). *A Casa de Bragança : 1560-1640 : Práticas Senhoriais e Redes Clientelares*. Lisboa: Estampa.
- Cunha, P. (1937). *A Escola Politécnica de Lisboa*. Lisboa: Faculdade de Ciências.
- Curto, D. (1991). “Ritos e cerimónias da monarquia em Portugal (séculos XVI a XVIII). In Francisco Bethencourt e Diogo Ramada Curto (Orgs.), *A memória da nação*. Lisboa: Sá da Costa, pp. 201-265.

- Curto, D. (1993). "A capela real: um espaço de conflitos (séculos XVI a XVIII)", *Espiritualidade e Corte em Portugal (Séculos XVI a XVIII)*. Porto: Instituto de Cultura Portuguesa, pp. 143-154.
- Deleuze, G. & Guattari, F. (1980). *Mille plateaux*. Paris: Minuit.
- Delgado, A. (2007). *Governança e Arquivos, D. João VI no Brasil*. Lisboa: ANTT.
- Delgado, R. (1960). "O Governo de Sousa Coutinho em Angola". *Studia*, n.º 6, July, pp. 19-56.
- Dias, A. (1978). *Discursos sobre a liberdade de imprensa no primeiro parlamento portu-guês (1821)*. Lisboa: Estampa.
- Dias, C., Vasconcelos, E. & Gameiro, Alfredo Roque (1921). *História da Colonização Portuguesa do Brasil*. Porto: Litografia Nacional.
- Dias, J. (1982). "Pombalismo e teoria política". *Cultura – História e Filosofia*, I, pp. 45-114.
- Domingues, J. & Monteiro, M. (2018). "Sistemas Eleitorais e Democracia Representativa no Limiar do Constitucionalismo Português", *História Constitucional*, n.º 19, pp. 593-639.
- Dufour, G. (2007). "Los afrancesados o una cuestión política: los limites del despotismo ilustrado". *Cuardenos de Historia Moderna*, Anejo VI, Madrid, Universidad Complutense, pp. 269-277.
- E-Journal for Portuguese History* (2007). Vol. 5, nº 2, Winter, Porto: Universidade do Porto.
- Elias, N. (1987). *A Sociedade de Corte*. Lisboa: Estampa.
- Escudero, J. (1976). *Los Secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724)*. Madrid: EA.
- Escudero, J. (2004). "Introducción. Privados, Validos y Primeros Ministros". In *Los Validos*, Madrid: Dykinson.
- Esdaile, C. (2006). *España contra Napoleón, Guerrillas, bandoleros y el mito del pueblo en armas (1808-1814)*. Barcelona: Edhasa.
- Esteves, A. (2010). *Entre o crime e a cadeia: violência e marginalidade no Alto Minho (1732-1870)*. Braga: Universidade do Minho.
- Ezquerria Revilha, I. (2017). *El Consejo Real de Castilla em el espacio cortesano (Siglos XVI-XVIII)*. Madrid: Ediciones Polifemo.

- Fanni, R. (2015). *Temporalização dos discursos políticos no processo de Independência do Brasil (1820-1822)*. Universidade de São Paulo.
- Faria, A. & Amorim, M. (Coords.) (2011). *O Reino sem Corte: a vida em Portugal com a Corte no Brasil, 1807-1820*. Lisboa: Tribuna da História.
- Farrica, F. (2011). *Poder sobre as periferias. A Casa de Bragança e o governo das terras no Alentejo (1640-1668)*. Lisboa: Colibri.
- Fausto, C. (2000). *Os índios antes do Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Faveiro, V. (1968). "Melo Freire e a formação do direito publico nacional", *Boletim da Direção Geral Contribuições e Impostos*, 109 (1968), 7-69 e 110 (1968), pp. 71-97.
- Feria Lorenzo, D. (2012). *La Sanidad en el Liberalismo Isabelino*. Huelva,: Universidade de Huelva.
- Fernandes, P. (1996). "A Organização Municipal de Lisboa". In César de Oliveira (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*. Lisbon: Círculo de Leitores.
- Fernandes, P. (1999). *As Faces de Proteu. Elites Urbanas e o Poder Municipal em Lisboa de finais do século XVIII a 1851*. Lisboa: CMLX.
- Fernandes, P. (2003). "The Political History of Nineteenth-Century Portugal". *E-Journal of Portuguese History*, vol I, number 1.
- Fernandez, H. (2011). "Entender a modernidade: a importância do paradigma igualitário". *Perspectivas, Portuguese of Political Science and International Re-lations*, 6, pp. 66-139.
- Fernandez, H. (2018), "O episódio 'puritano': Poder régio e aristocracia no Antigo Regime português". *Perspectivas, journal of political science*, vol. 16, pp. 49-61.
- Feros, A. (2000). *Kingship and Favoritism in the Spain of Philip III, 1598-1621*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferreira, C. (2002). *O Donatário da Maia, Roque Monteiro Paim*. Trofa: Câmara Municipal.
- Ferreira, G. (1946). *A Mala Posta em Portugal: algumas notas para a sua história*. Lisboa: Sociedade Astória.

- Ferreira, P. (2014), "Do ofício de almotacé na cidade de Lisboa (século XVIII)", *Cadernos do Arquivo Municipal*, 2ª série, n.º 1, Janeiro-Junho, pp. 51-78.
- Fonseca, C. (2011). *Arraiais e vilas d'El Rei. Espaço e poder nas Minas setecentistas*. Belo Horizonte: UFMG.
- Fonseca, F. (1999). "Scientiae thesaurus mirabilis: estudantes de origem brasileira na Universidade de Coimbra (1601-1850)". *Revista Portuguesa de História*, v. 33, nº 1, Universidade de Coimbra, pp. 527-559.
- Fonseca, J. (2011). "Repercussões no Alentejo da legislação pombalina sobre a escravatura". *O Alentejo entre o Antigo Regime e a Regeneração: Mudanças e permanências*. Évora: CIDEHUS.
- Fonseca, J. (2016). "A historiografia sobre os escravos em Portugal". *Cultura*, vol. 33, pp. 1-25
- Foucault, M. (1975). *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Paris: Gallimard.
- Foucault, M. (1994). *Dits et Écrits (1954- 1988)*. Paris: Gallimard.
- Foucault, M. (1999a). *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal.
- Foucault, M. (1999b). *Nascimento da Biopolítica*. Lisboa: Edições 70.
- Foucault, M. (1999c). *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes.
- Foucault, M. (2008). *Segurança, território, população*. São Paulo: Martins Fontes.
- Foucault, M. (2012). *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal.
- Fragoso, J. & Monteiro, N. G. (Org.) (2017). *Um reino e suas repúblicas na Atlântico. Comunicações políticas entre Portugal, Brasil e Angola nos séculos XVII e XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Fragoso, J., Bicalho, M. & Gouvêa, M. (Orgs.) (2001). *O Antigo Regime nos trópicos A dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Franco, A. & Paixão, J. (1992). *Origem e Evolução do Tribunal de Contas de Portugal*. Lisboa: Tribunal de Contas, Gabinete do Conselheiro Presidente.
- Franco, J. & Rita, A. (2004). *O mito do Marquês de Pombal*. Lisboa.
- Franco, J. (2006). *O mito dos jesuítas em Portugal, no Brasil e no Oriente: Das origens ao Marquês de Pombal*. Lisboa: Gradiva.
- Franco, S. & Paixão, J. (1995). *Magistrados, Dirigentes e Contadores do Tribunal de Contas e das Instituições que o Precederam: Finais do século XVIII a 31-12-1992*. Lisboa: Tribunal de Contas.

- Freire, J. (1967). "Instituições de Direito Civil Português tanto público como particular". In *Boletim do Ministério da Justiça*, nº 163/164.
- Freitas, J. (2008). *Um milagre da biologia institucional? O Conselho de Estado no Antigo Regime e no Liberalismo em Portugal. Estudo Comparado*. Tese de Doutoramento apresentada na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas de Lisboa.
- Frigo, D. (1991). "Disciplina Rei Familiariae: a Economia como Modelo Administrativo de Ancien Régime". *Penélope*, nº 6, pp. 47-62.
- Furtado, J. (1999). "Fidalgos e lacaios", *Homens de negócio. A interiorização da metrópole e do comércio nas minas setecentistas*. São Paulo: HUCITEC, pp. 29-84.
- Furtado, J. (2003). *Chica da Silva e o contratador dos diamantes: o outro lado do mito*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Furtado, J. (2008). *O Livro da Capa Verde, O Regimento Diamantino de 1771 e a Vida no Distrito Diamantino no Período da Real Extração*. S. Paulo: Annablume.
- Furtado, J. (2011). "A Medicina na época moderna". In Heloisa Starling, Lígia Germano e Rita Marques (Org.), *Medicina, História em exame*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- Furtado, J. (Org.) (2001). *Diálogos Oceânicos: Minas Gerais e as novas abordagens para uma história do Império Ultramarino Português*. Belo Horizonte: UFMG.
- Gama, M. (2011). *O Conselho de Estado no Portugal Restaurado, Teorização, Orgânica e Exercício do Poder Político na Corte Brigantina (1640-1706)*. Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- Gama, M. (2016). "As Ciências de Polícia em Portugal: teoria, reformismo e práticas nos finais do Antigo Regime". In Amélia Polónia, *Ciência e Poder na primeira Idade Global*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, pp 180-211.
- Gauer, R. (2001). *A construção do Estado-Nação no Brasil. A contribuição dos egressos de Coimbra*. Curitiba: Juruá.

- Godinho, V. (1955). "A historiografia portuguesa – orientação, problemas, perspectivas". *Revista de História*, n.ºs 21/22, São Paulo.
- Goffman, E. (2001). *Manicômios, Prisões e Conventos*. São Paulo: Perspectiva.
- Gomes, C. (2013). "Democracia, Tribunais e a Reforma do Mapa Judiciário: contributos para o debate". *Julgar*, n.º 20, pp. 81-93.
- Gonçalves, C. (1932). *Supremo Tribunal de Justiça: Memória Histórico-Crítica no primeiro centenário da sua fundação (1832-1932)*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Gouvêa, M. (1998). "Redes de poder na América Portuguesa: o caso dos homens bons do Rio de Janeiro, 1790-1822". *Revista Brasileira de História*, n.º 18 (36), São Paulo, pp. 297-330.
- Gouvêa, M. (2001). "Poder político e administração na formação do complexo atlântico português (1645-1808). In João Fragoso, Maria Fernanda Bicalho e Maria de Fátima Silva Gouvêa (Orgs.), *O Antigo Regime nos trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 285-315.
- Graes, I. (2017). "Sobre a liberdade de imprensa e a efêmera tentativa vintista". *Revista de Teoria e História do Direito*, n.º 3, setembro, pp. 135-156.
- Grainha, M. (1913). "Prefácio". In *História do Colégio de Campolide da Companhia de Jesus*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Grainha, M. (1913a). *Histoire de la Franc-Maçonnerie en Portugal (1733-1912)*. Lisboa: A Editora.
- Guerreiro, L. (1995). *La Représentation du Pouvoir Royal à l'Age Baroque Portugais (1687-1753)*. Paris: EHESS.
- Haesbaert, R. (2006). "Concepções de território para entender a desterritorialização". In Milton Santos, *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: DP&A.
- Hall, P. & Taylor, R. (2003). "As três versões do neo-institucionalismo". *Lua Nova*, n.º 58, pp. 193-223.
- Hazard, P. (1961). *La Crise de Conscience Européenne (1680-1715)*. Paris: Fayard.

- Henriques, P. (2005). "Introdução". In Sara Belo Luís (Coord.), *Lisboa antes do Terramoto*. Lisboa: Gótica.
- Hespanha, A. M. & Santos, C. (1998). "Os Poderes num Império Oceânico". In José Mattoso (Dir.), *História de Portugal: o Antigo Regime (1620-1807)*. Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 351-366.
- Hespanha, A. M. & Silva, A. (1998). "O quadro espacial". In José Mattoso (Dir.), *História de Portugal*. Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 39-45.
- Hespanha, A. M. & Subtil, J. (2014). "Corporativismo e Estado de Polícia como Modelos de Governo das Sociedades Euro-americanas do Antigo Regime". In João Fragoso e Maria de Fátima Gouvêa (Org.), *O Brasil Colonial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, volume I (1443-1580), pp. 127-166.
- Hespanha, A. M. & Xavier, Â. (1993). "A representação da sociedade e do poder". In António Manuel Hespanha (Coord.), *História de Portugal: O antigo regime (1620-1807)*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Hespanha, A. M. (1974). "Introdução bibliográfica à história do direito português". *Boletim da FDUC*, 49-50.
- Hespanha, A. M. (1978). *A História do Direito na História Social*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Hespanha, A. M. (1979). "Introdução bibliográfica à história do direito português". *Boletim da FDUC*, 55.
- Hespanha, A. M. (1982). "Historiografia jurídica e política do direito (Portugal, 1900-50)". *Análise Social*, vol. XVIII (72-73-74), pp. 795-812.
- Hespanha, A. M. (1982a). *História das Instituições, Época medieval e moderna*. Coimbra: Almedina.
- Hespanha, A. M. (1984). *Poder e Instituições na Europa do Antigo Regime*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Hespanha, A. M. (1986). "Centro e periferia nas estruturas administrativas de Antigo Regime". *Ler História*, n.º 8.
- Hespanha, A. M. (1986a). "A historiografia jurídico-institucional e a "morte do estado"". *Anuário de Filosofia del Derecho*. Madrid: Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, pp. 191-227.

- Hespanha, A. M. (1986b). *As Vésperas do Leviathan. Instituições e poder político. Portugal. século XVII*. Lisboa: Edição do Autor.
- Hespanha, A. M. (1987). "Da «justitiae» a «disciplina». Textos, Poder e Política Penal no Antigo Regime". *Ministerio de Justicia*, pp. 493-578.
- Hespanha, A. M. (1988). *As Vésperas do Leviathan, Instituições e Poder Político, Portugal séc. XVII*. Lisboa: Edição de Autor.
- Hespanha, A. M. (1989). "La revolución y los mecanismos del poder". In Carlos Petir (Ed.), *Derecho privado y revolución burguesa*. Madrid: Marcial Pons, pp. 15-52
- Hespanha, A. M. (1989a). "O Indivíduo Face ao Poder (séculos XVI-XVIII)". *L'individu face au pouvoir*. Bruxelas: Société Jean Bodin, pp. 131-151.
- Hespanha, A. M. (1989b). *Vísperas del Leviathan, Intituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*. Madrid: Taurus Humanidades.
- Hespanha, A. M. (1990). "Le Projet de Code penal portugais de 1786. Un essai d'analyse struturelle". *Le Politiche Criminali nel XVIII secolo, "La Leopoldina"*, n. ° 11, Milano, Giuffrè, pp. 387-448.
- Hespanha, A. M. (1992). "Une autre paradigme d'administration: La Cour em Europe du Sud à l'époque moderne". *Les débuts de l'administration de la Communauté européenne, JEV, Jahrbuch fur Europäische Verwaltungsgeschichte*, n.º 4, pp. 271-292.
- Hespanha, A. M. (1993). "Carne de uma só carne: para uma compreensão dos fundamentos histórico-antropológicos da família na época moderna". *Análise Social*, 123/124, pp. 951-974.
- Hespanha, A. M. (1993a). "L'espace politique dans l'Ancien Régime". *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra*.
- Hespanha, A. M. (1993). "La Corte", In António Manuel Hespanha, *La Gracia del Derecho, Economia de la Cultura en la Edad Moderna*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 177-203.
- Hespanha, A. M. (1993b). *La Gracia del Derecho, Economia de la Cultura em la Edad Moderna*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionais.
- Hespanha, A. M. (1994). *As Vésperas do Leviathan, Instituições e Poder Político, Portugal séc. XVII*. Coimbra: Almedina.

- Hespanha, A. M. (1995). *História de Portugal Moderno, político e institucional*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Hespanha, A. M. (1997). "A Fazenda". In *História de Portugal*. Lisboa: Círculo de Leitores/Editorial Estampa, vol. 4, pp. 181-213.
- Hespanha, A. M. (1999). "O Debate acerca do Estado Moderno". In Maria Helena da Cruz Coelho e Armando Luís de Carvalho Homem (Coords.), *A Génese do Estado Moderno no Portugal Tardo-Medieval*. Lisboa: UAL, pp. 53-63.
- Hespanha, A. M. (2001). "A constituição do império português. Revisão de alguns enviesamentos correntes". In *O Antigo Regime nos Trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 165-188.
- Hespanha, A. M. (2001a). "As Estruturas Políticas em Portugal na Época Moderna". In José Tengarrinha (Org.), *História de Portugal*. São Paulo: UNESP.
- Hespanha, A. M. (2002). *A Política perdida, Ordem e Governo Antes da Modernidade*. *Análise Social*, pp. 1183-1208.
- Hespanha, A. M. (2004). "An Introduction to 19th century, Portuguese Constitutional and State History". *e-JPH*, vol.2, number 2.
- Hespanha, A. M. (2004a). *Guiando a Mão Invisível, Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*, Coimbra, Almedina.
- Hespanha, A. M. (2005). *Cultura Jurídica Europeia, Síntese de um Milénio*. Florianópolis: Fundação Boiteux.
- Hespanha, A. M. (2006). "Porque é que foi "portuguesa" a expansão portuguesa?". *Patrimonia*, Revista de Departamento de História da Universidade do Algarve, 4.4, pp. 319-352.
- Hespanha, A. M. (2007). "Depois do Leviathan". *Almanack Braziliense*, n.º 5, pp. 55-66.
- Hespanha, A. M. (2009). *Hercules Confundido, Sentidos Improváveis e Incertos do Constitucionalismo Oitocentista: o caso português*. Curitiba: Juruá Editora.

- Hespanha, A. M. (2010). *A Política Perdida, Ordem e Governo Antes da Modernidade*. Curitiba: Juruá Editora.
- Hespanha, A. M. (2010a). *Imbecilias, As bem-aventuranças da inferioridade nas sociedades de Antigo Regime*. S. Paulo: Annablume.
- Hespanha, A. M. (2012). "O constitucionalismo monárquico português. *Breve Síntese*", *História Constitucional*, n.º 13, pp. 477-526.
- Hespanha, A. M. (2012a). *A Cultura Jurídica Europeia, Síntese de um Milénio*. Coimbra: Almedina.
- Hespanha, A. M. (2015). *Como os juristas viam o mundo. 1550-1750, Direitos, estados, coisas, contratos, ações e crimes*. Lisboa: Amazon.
- Hespanha, A. M. (2017). *A Ordem do Mundo e o Saber dos Juristas*. Kindle-Amazon: edição do autor.
- Hespanha, A. M. (2018). *O direito democrático numa era pós-estatal, a questão política das fontes de direito*. S.l.: Kindle-Amazon.
- Hespanha, A. M. (2019). *Uma Monarquia Constitucional: a Constituição Monárquica Oitocentista*. S.l.: Kindle-Amazon.
- Hespanha, A. M. (2019a). *Uma Monarquia Tradicional, Imagens e Mecanismos da Política no Portugal Seiscentista*. S.l.: Kindle-Amazon.
- Homem, A. & Coelho, M. (1995). *Origines et Évolution du Registre de la Chancellerie Royal Portugaise (XIIIe-XVe siècles)*. Porto.
- Homem, A. (1985). "Gama Barros, historiador das instituições administrativas". *Revista Portuguesa de História*, 2.^a série, pp. 235-247.
- Homem, A. (1987). "Conselho Real ou Conselheiros do Rei? A propósito dos "privados" de D. João I". *Revista da Faculdade de Letras do Porto*, II Série, vol. IV, pp. 9-68.
- Homem, A. (1987a). "*L'Etat Portugais et ses serviteurs*". *Journal des Savants*, Julho-Dezembro, pp. 181-203.
- Homem, A. (1987b). *Iluminismo e Direito em Portugal. O Reinado de D. José I*. Lisboa: Faculdade de Direito.
- Homem, A. (2011). "Do Liberalismo à República ou um Tempo de Oportunidades Perdidas: para um perfil do "historiador português" de Oitocentos". *Revista Portuguesa de História*, 42, pp. 85-94.

- Jácome, A. (2020). "O inquisidor como político: o cardeal D. Nuno de Cunha de Ataíde, ministro do despacho Universal de D. João V (1707-1721)". *Contraponto*, UFPI, vol. 9., n.º 1, ene/jun., pp. 262-289.
- Jancsó, I. & Pimenta, J. (2000). "Peças de um mosaico: ou apontamentos para o estudo da emergência da identidade nacional brasileira. *Revista de História das Ideias*, Coimbra, vol. 21, pp. 389-440.
- Jancsó, I. (1996). *Na Bahia, contra o império: história do ensaio de sedição de 1798*. São Paulo: Hucitec.
- Jancsó, I. (Org.) (2003). *Brasil: Formação do Estado e da Nação*. São Paulo: Hucitec/Fapesp.
- Jancsó, I. (2005). *Independência: história e historiografia*. São Paulo: Hucitec/Fapesp.
- Jardim, M. (1989). "Inconfidência Mineira: processo de conhecimento". *Revista do Departamento de História*, Belo Horizonte, (9), pp. 64-73.
- Kirschner, T. (2004). "Tradição e Reformismo, a Justiça no Ultramar Português". *Penélope*, n.º 30/31, pp. 75-91.
- Lacerda, A. (2000). *As Ouvidorias do Brasil Colônia*. Curitiba: Juruá Editora.
- Langhans, F. (1937). *As Posturas: Estudos de Direito Municipal*. Lisboa: FDUL.
- Langhans, F. (1949). *A Casa dos Vinte e Quatro de Lisboa*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Langhans, F. (1943). *As Corporações dos Ofícios Mecânicos, Subsídios para sua história*. Lisboa.
- Langhans, F. (1950). "História das Instituições de Direito Público, Fundamentos Jurídicos da Monarquia Portuguesa". *Boletim do MJ*, n.º 20, pp. 65-148.
- Langhans, F. (1950). "História das Instituições de Direito Público, Fundamentos Jurídicos da Monarquia Portuguesa". *Boletim do MJ*, n.º 21, 1950, pp. 37-73.
- Langhans, F. (1951). "A administração municipal de Lisboa durante a primeira dinastia". *Revista Portuguesa de História*, vols. VII e VIII.
- Lapa, A. (1955). *Subsídios para a história da Polícia de Segurança Pública do Porto*. Lisboa: Tipografia Astória.

- Lapa, A. (1958). *Para a história dos governadores civis de Portugal*. Guimarães.
- Lapa, A. (1964). *História da Polícia de Lisboa*. Lisboa: Gráfica Santelmo.
- Leite, P. (1991). “A maçonaria, o Iluminismo e a Inconfidência Mineira”. *Revista Minas Gerais*, n.º 33, pp. 18-23.
- Leite, S. (1938). *História da Companhia de Jesus no Brasil*. Lisboa: Livraria Portuguesa.
- Lopes, M. (2008). “Intervenção da Coroa nas instituições de Proteção Social de 1750 a 1820”. *Revista de História das Ideias*, vol. 29, pp. 131-176.
- Lopes, M. (2010). “Cadeias de Coimbra: espaços carcerários, população prisional e assistência aos presos pobres (1750-1850)”. In, Maria Marta Lobo de Araújo, Fátima Moura Ferreira Ferreira e Alexandra Esteves (Orgs.), *Pobreza e assistência do espaço ibérico (séculos XVIII-XIX)*. Braga: Citcem, pp. 101-125.
- López-Cordón, M. (2000). “Instauración dinástica y reformismo administrativo: la implantación del sistema ministerial”. *Manuscritos*, 18, pp. 93-111.
- López-Salazar, A., Olival, F. & Figeirôa-Rêgo, J. (2013), *Honra e Sociedade no mundo ibérico e ultramarino: Inquisição e Ordens Militares - séculos XVI-XIX*. Casal de Cambra: Caleidoscópio.
- Loureiro, J. (1937). *Casa dos Vinte e Quatro de Coimbra: Elementos para a sua História*. Coimbra: Biblioteca Municipal.
- Loureiro, J. (1942). *Administração Coimbrã no século XVI*. Coimbra: Biblioteca Municipal.
- Lourenço, A. (1999). *Casa, Corte e Património das Rainhas de Portugal (1640-1754), Poderes, Instituições e Relações Sociais*. Lisboa, Universidade de Lisboa.
- Lourenço, M. (1995). *A Casa e o Estado do Infantado (1654-1706)*. Lisboa: JNICT.
- Lourenço, M. (2001). “Estado e Poderes”. In Avelino de Meneses (Coord.), *Nova História de Portugal, Da Paz da Restauração ao Ouro do Brasil*. Lisboa: Editorial Estampa, vol. VII, pp. 17-89.
- Lourenço, M. (2009). *D. Pedro II*. Lisboa: Temas e Debates.

- Lousada, M. (1995). *Espaços de Sociabilidade em Lisboa: finais do século XVIII a 1834*. Tese de Doutoramento apresentada na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- Lousada, M. A. (1991). “As divisões administrativas em Portugal do Antigo Regime ao Liberalismo”. *Atas do V colóquio ibérico de geografia*, Universidade de Léon.
- Lousada, M. A. (2005). “Una Nuova Grammatica per lo Spazio Urbano: la Polizia e la Città a Lisbona, 1760-1833”. *Soria urbana*, n.º 108, pp. 67-85.
- Luz, F. (1952). *O Conselho da Índia*. Lisboa: Agência Geral do Ultramar.
- Luz, L. (2017). “A Genealogia e a Consagração do Termo Biopolítica. Inter-cursos en-tre Esposito, Arendt e Foucault”. *HYBRIS*, vol. 8, n.º 2, pp. 213-231.
- Lyra, M. (1994). *A Utopia do Poderoso Império. Portugal e Brasil: Bastidores da Política, 1798-1822*. Rio de Janeiro: Sete Letras.
- Macedo, J. (1982). *Problemas de História da Indústria Portuguesa no século XVIII*. Lisboa: Querco, pp. 208-210.
- Machado, B. (1908). *A Universidade de Coimbra*. Coimbra: tip. França Amado.
- Machado, B. (2001). *Bibliotheca Lusitana*. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses.
- Madureira, N. (1992). *Lisboa, 1740-1830: cidade, espaço e quotidiano*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Magalhães, J. (2011). *Concelhos e Organização Municipal na Época Moderna*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Magalhães, J. (2011). *Labirintos Brasileiros*. S. Paulo: Alameda.,
- Malerba, J. (Org.) (2006). *A Independência Brasileira: novas dimensões*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Manique, A. (1989). *Mouzinho da Silveira, Liberalismo e Administração Pública*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Manique, A. (1996). “Liberalismo e Instituições Administrativas (1822-1910). *Revista Portucalense*, n.º 3.

- Manique, A. (2018). “A reforma concelhia setembrista e o modelo espacial do Liberalismo. Contestações municipais e alterações ao Decreto de 6 de novembro de 1836”. In *Os Irmãos Passos. Da Política ao Poder Local, Os 180 anos das reformas administrativas de 1836*. Lisboa: Leya e-book, pp. 6-56.
- Manique, A. (2020). “A Génese da Rede Concelhia Moderna, As reformas concelhias Oitocentistas e o modelo espacial do Liberalismo”. In António Cândido de Oliveira e António Pedro Manique (Coords.), *O Mapa Municipal Português (1820-2020), A Reforma de Passos Manuel*. Porto: AEDREL, pp. 121-159.
- Manique, A. P. (1992). “O Direito de Dissolução em Portugal – Normas e Práticas Constitucionais (1852-1865)”. In *Constituição da Europa, Constituições da Europa. Europeísmo e Nacionalismo na História Constitucional Europeia*. Lisboa: Assembleia da República.
- Manique, A. P. (1996). «La Charte Constitutionnelle de 1826 et l’organisation du Parlement sous le Libéralisme Monarchique Portugais». *Parliaments, Estates and Representation*, vol. 16. Hampshire: Variorum.
- Manique, A. P. (2011). “Junot e as influências francesas na reforma da administração pública em Portugal, o papel dos corregedores-mores”. *Ler História*, n.º 60, pp. 73-99
- Manique, A. P. (2011a). *Processo Legislativo e Conflitualidade Política na Primeira Fase da Regeneração (1851-1865)*. Santarém: Escola Superior de Educação.
- Marinho, M., Amaral, L. & Tavares, P. (Coords.) (2013). “Revisitando Herculano no bicentenário do seu nascimento”. *Revista Portuguesa de História*, pp. 115-124.
- Marques, A. (Org.) (1974). *Antologia da Historiografia Portuguesa*. Mem Martins: Europa-América.
- Marques, M. (1963), “A Real Mesa Censória e a cultura nacional, aspectos da geografia cultural portuguesa no século XVIII”. *Boletim da Biblioteca da UC*, vol. XXVI, Coimbra, pp. 87-99.
- Martínez Ruiz, E. (2007). *La Guerra de la Independencia (1808-1814), Claves españolas en una crisis europea*. Madrid: Sílex.

- Martinho, B. A. (2009). *O Paço da Ribeira nas Vésperas do Terramoto*. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Martins, A. (2007). *Governança e Arquivos, D. João VI no Brasil*. Lisboa: Torre do Tombo.
- Martins, C. M. (2017). “A aplicação da ciência. política do território na transição do século XVIII para o século XIX”. In Ana Cristina Araújo e Fernando Taveira Fonseca (Coords.), *A Universidade Pombalina. Ciência, território e coleções científicas*. Coimbra: IUC, pp. 245-312.
- Martins, J. (2008). “A emancipação dos Judeus em Portugal”. *Cadernos de Estudos Sefarditas*, n.º 8, pp. 63-84.
- Mata, M. & Valério, N. (2003). *História Económica de Portugal. Uma perspetiva global*. Lisboa: Presença.
- Matos, G. (1932). “Nota sobre os postos no exército português”. *Arqueologia e História*, vol. VIII, Lisboa, pp. 5-26.
- Matos, S. (1998). *Historiografia e Memória Nacional (1846-1898)*. Lisboa: Colibri.
- Matoso, A. (1963). “A paróquia, sua evolução histórica e influencia civilizadora”. *Lumen*, n.º 37, pp. 447-460.
- Maurício, C. (2005). *A Invenção de Oliveira Martins. Política, Historiografia e Identidade Nacional no Portugal Contemporâneo (1867-1960)*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda.
- Maxwell, K. (1996). *Marquês de Pombal: paradoxo do Iluminismo*. São Paulo: Paz e Terra.
- Mayer, A. (1984). *La persistência del Antiguo Régimen. Europa hasta la Grande Guerra*. Madrid: Aianza Editorial.
- Mello, I. (2011). *Poder, Administração e Justiça: os ouvidores gerais no Rio de Janeiro (1624-1696)*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura.
- Mello, I. (2013). *Magistrados a serviço do rei: administração da justiça e os ouvidores gerais na comarca do Rio de Janeiro (1710-1790)*. Niterói: UFF.
- Merêa, M. (1923). *O Poder Real e as Cortes*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Merêa, M. (1964). “Da Minha Gaveta, Os Secretários de Estado do Antigo Regimen”. *Boletim da FDUC*, vol. XL, Coimbra, pp. 191-202.

- Millard, E. (1995). "Hauriou et la théorie de l'institution". *Droit et Société*, nº 30/31, pp. 381-412.
- Moncada, L. (1925). "O "século XVIII" na legislação de Pombal". *Boletim da Faculdade de Direito*, 9, pp. 167-202.
- Moncada, L. (1926). "A posse de "Ano e Dia" e a prescrição aquisitiva nos costumes municipais portugueses". *Boletim da Faculdade de Direito*, 10, pp. 121-149.
- Moncada, L. (1929). "O "Tempo", o "Trastempo" e a prescrição aquisitiva nos costumes municipais portugueses", *Boletim da Faculdade de Direito*, 11, pp. 16-60.
- Monteiro, C. (2010). *Escrever Direito por linhas rectas: legislação e planeamento urbanístico na Baixa de Lisboa (1755-1883)*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito.
- Monteiro, J. (2013). *Negros da Terra, Índios e bandeirantes nas origens de São Paulo*. S. Paulo: Companhia das Letras.
- Monteiro, N. G. (1996). "Os poderes locais no Antigo Regime". In César de Oliveira (Coord.), *História dos Municípios e do poder local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Monteiro, N. G. (1997). "D. Pedro II, regente e rei (1668-1706). A consolidação da dinastia de Bragança" y "D. João V (1706-1750), O ouro, a Corte e a diplomacia". In António Manuel Hespanha (Coord.) *História de Portugal*, vol IV, Antigo Regime. Lisboa: Editorial Estampa, pp. 410-415.
- Monteiro, N. G. (1998). *O Crepúsculo dos Grandes (1750-1832). A Casa e o Património da Aristocracia em Portugal*. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Monteiro, N. G. (1998a). "A Consolidação da Dinastia de Bragança e o Apogeu do Portugal Barroco". In José Mattoso (Coord.), *História de Portugal*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Monteiro, N. G. (2001). "Identificação da política setecentista. Notas sobre Portugal no início do período joanino". *Análise Social*, vol. XXXV (157), pp. 961-987.

- Monteiro, N. G. (2003). "17th and 18th century Portuguese Nobilities in the European Context: A historiographical overview". *e-JPH*, vol. 1, number 1, Summer 2003, pp. 1-15.
- Monteiro, N. G. (2003a). *Elites e poder. Entre o Antigo Regime e o Liberalismo*. Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais.
- Monteiro, N. G. (2006). *D. José. Na Sombra de Pombal*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Morato, F. (1933). *Memórias de Francisco Manuel Trigoso de Aragão Morato, começadas a escrever por ele mesmo em princípios de Janeiro de 1824 e terminadas em 15 de Julho de 1835*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Moreira, R. (2006). "O espaço e o contra espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa". In Milton Santos, *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: DP&A.
- Moreira, V. & Domingues, J. (2018). *Os Projetos da Constituição Portuguesa de 1822: relatórios do 3.º ciclo de estudos em direito*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Moreira, V. & Domingues, J. (2021). *Para a História da Representação Política em Portugal, a consulta pública de 1820 sobre as Cortes*. Lisboa: Assembleia da República.
- Moreira, V. & Gomes, C. (Eds.) (2013). *Compreender Os Direitos Humanos: Manual de Educação para os Direitos Humanos, Ius Gentium Conimbrigae*. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, CPLP.
- Neto, H. (2018). *Os homens de confiança régia ao tempo de D. João V*. Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Neves, L. (2003). *Corcundas e Constitucionais: A cultura política da independência (1820-1823)*. Rio de Janeiro: Revan/Faperj.
- Neves, L. (2011). "Regeneração Política no Brasil: os movimentos de 1821/1882 na Bahia e os primórdios da edificação do Império no Brasil". *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História*, ANPUH, São Paulo, pp. 1-14.
- Newton, W. R. (2000). *L'espace du roi, La Cour de France au château de Versailles, 1682-1789*. Paris: Fayard.

- Noronha, E. (1950). *Origens da Guarda Nacional Republicana*. Lisboa: GNR.
- Nunes, F. (2013). "O Recrutamento das Elites Administrativas no Portugal Contemporâneo". *Ler História*, 64, pp. 137-162.
- Ó, J. (2005). "A Casa Pia de Lisboa (1780-1960) como laboratório da modernidade educativa: Razões e problemas de um projecto em movimento". In Catalina Pestana e Aida Rosado (Orgs.), *Concretizar um projecto de esperança*. Lisboa: Casa Pia de Lisboa, pp. 17-33.
- Olival, F. (1991). "Para um estudo da nobilitação no Antigo Regime: os cristãos novos na Ordem de Cristo (1581-1621)". *As Ordens Militares em Portugal, Actas do I Encontro sobre Ordens Militares*. Palmela: Câmara Municipal de Palmela, pp. 233-244.
- Olival, F. (2001). *As Ordens Militares e o Estado Moderno. Honra, Mercê e Venalidade em Portugal (1641-1789)*. Lisboa: Estar.
- Olival, F. (2001a). *As Ordens Militares e o Estado Moderno: Honra, Mercê e Venalidade em Portugal (1641-1789)*. Lisboa: Editora Estar.
- Olival, F. (2004). "Rigor e interesses: os estatutos de limpeza de sangue em Portugal". *Cadernos de Estudos Sefarditas*, Lisboa, n.º 4, pp. 151-182.
- Olival, F. (2008). "La economía de la merced en la cultura política del Portugal moderno". In Francisco José Aranda Pérez e José Damião Rodrigues (Eds.), *De Re Publica Hispaniae: Uma vindicación de la cultura política en los Reinos ibéricos en la primera modernidade*. Madrid: Sílex.
- Oliveira, A. & Manique, A. P. (2020). *O Mapa Municipal Português (1820-2020), A Reforma de Passos Manuel*. Porto: AEDREL, pp. 121-159.
- Oliveira, M. (1938). *História da Igreja: resposta a um crítico ou crítica duma resposta*. Lisboa: União Gráfica.
- Oliveira, M. (1940). *História Eclesiástica de Portugal*. Lisboa: União Gráfica.
- Oliveira, M. (1950). *As paróquias rurais portuguesas, sua origem e formação*. Lisboa: União Gráfica.
- Oliveira, R. (2005). "Valimento, privança e favoritismo: aspectos da teoria e cultura política do Antigo Regime". *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 25, n.º 50, pp. 217-238.
- Ordenações Filipinas* (1985). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- Paiva, C. (1987). *“Demografia”, Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550-1985*. Rio de Janeiro: IBGE, pp. 17-50.
- Paiva, E. (1995). *“Caminhos da libertação”, Escravos e libertos nas Minas Gerais do século XVIII*. São Paulo: Annablume, pp. 59-101.
- Paiva, J. P. (2000). *“A Igreja e o poder”*. In Carlos Moreira de Azevedo (Dir.), *História Religiosa de Portugal*. Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 135-171.
- Paixão, J., Lourenço, M. & Álvares, A. (1999). *Tribunal de Contas: 1849-1911*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Pedreira, J. & Costa, F. (2006). *D. João VI: O Clemente*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Pedreira, J. & Monteiro, N. G. (Coords.) (2013). *O colapso do Império e a Revolução Liberal, 1808-1834*. Lisboa: Editora Objectiva.
- Pegoraro, J. (2007). *Ouvidores régios e centralização jurídico-administrativa na América Portuguesa: a comarca de Paranaguá (1723-1812)*. Curitiba: UFPR
- Pegoraro, J. (2014). *“Oficiais a serviço do Império Português: a estrutura jurídica-administrativa lusitana no século XVIII”*. *Revista Jurídica*, vol. 2, n.º 35, pp. 381-403.
- Pereira, A. (1889). *Diccionario Jornalístico Portuguez*. Lisboa: ACL.
- Pereira, E. & Rodrigues, G. (Eds.) (1904). *Diccionario Histórico, Chorografico, Heraldico, Biographico, Bibliographico, Numismatico e Artistico...* Lisboa: João Romano Torres.
- Pereira, J. (2018). *“Projeto Oficial da Constituição Política da Monarquia Portuguesa”*. In *Os Projetos da Constituição Portuguesa de 1822: relatórios do 3.º ciclo de estudos em direito*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, pp. 11-97.
- Pereira, M. (1979). *Revolução, Finanças, Dependência Externa*. Lisboa: Sá da Costa.
- Pereira, M. (2009). *Mouzinho da Silveira, Pensamento e Acção Política*. Lisboa: Assembleia da República, Texto Editores.
- Pereira, M. (2010). *“Coroa, Império e Nação (1807-1834)”*. *Rio de Janeiro, revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, 171 (447), pp. 145-168.

- Peres, D. (Dir.) (1928). *História de Portugal*. Barcelos: Portucalense.
- Pérez Collados, J. (2012). “Las ideas jurídicas: Los Juristas iberoamericanos y los processos de independência”. In José Maria Pérez Collados e Samuel Rodrigues Barbosa (Eds.), *Juristas de la Independencia*. Madrid: Marcial Pons, pp. 13-43.
- Pérez Collados, J. (2014). “El concepto de jurista y su deconstrucción durante el processo histórico de formación del Estado”. *E-slegal History Review*, 18, pp. 1-24.
- Pimenta, A. (1943). “As Cortes Antigas em Portugal”. *Subsídios para a História de Portugal: Textos & Juízos Críticos*. Lisboa: Edições Europa, pp. 387-487.
- Pimenta, A. (1944). “As liberdades municipais no século XV”. *Boletim Arquivo Municipal de Guimarães*, n.º 9, pp.1-9.
- Pimenta, J. (2006). “Portugueses, americanos, brasileiros: Identidades políticas na crise do Antigo Regime luso-americano”. *Almanack brasiliense*, n.º 3, maio, S. Paulo, pp. 69-80.
- Pimenta, J. (2008). “A Independência do Brasil e o liberalismo português: um balanço da produção académica”. *Revista digital de Historia Iberoamericana*, vol. 1, n.º1, pp. 71-105.
- Pina, L. (1943). “Expansão Hospitalar Portuguesa Ultramarina”. *Brotéria*, n.º 36, pp. 388-440.
- Pina, L. (1968). *Faculdade de Letras do Porto. Breve História*. Porto: Gráfica do Porto.
- Pinheiro, M. (1988). “A construção dos caminhos-de-ferro e a encomenda de produtos industriais em Portugal (1855-90)”. *Análise Social*, Vol. XXIV (2.º-3.º), n.º 101-102, pp. 745-767.
- Pinheiro, M. (2015). *Estudos sobre Finanças e Dívida Pública em Portugal no século XIX*. Lisboa: Centro de Estudos de História Contemporânea, ISCTE.
- Pinto, A. (1940). *O cabido da Sé do Porto: subsídio para a sua história*. Porto: Câmara Municipal.

- Pinto, M. & Rodrigues, T. (1993), "Evolução da População ao Longo do Século XIX, uma perspetiva global". *Forum Sociológico*, n.º. 3, IEDS, pp. 145-172.
- Pita, J. (1996). *Farmácia, Medicina e Saúde Pública em Portugal (1771-1836)*. Lisboa: Minerva.
- Portugal Aflito e Conturbado pello Terramoto do anno de 1755*, Lisboa, 1759-1761 (manuscrito inédito do Arquivo Municipal de Lisboa).
- Proença, M. (1990). *A Primeira Regeneração, o Conceito e a Experiência Nacional (1820-1823)*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno* (2012). vol. 41, n.º 1. ISSN 0392-1867.
- Ramos, J. (1931). *A Misericórdia de Lisboa*. Lisboa: Tipografia da Misericórdia.
- Ramos, L. (1971). "Pombal e o escravagismo". *Revista da Faculdade de Letras, Série de História*, vol. VII, pp. 169-178.
- Ramos, L. (2008). *D. Maria I*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Rau, V. (1951). *A Casa dos Contos*. Coimbra: Tipografia Atlântida.
- Rego, J. (2012). "As Nobrezas Secundogénitas no Império Ultramarino Português. Um Estudo de Caso (sécs. XVI e XVII)". *Historia y Genealogía*, n.º 2, pp. 75-109.
- Reis, P. (1967). "Instituições de Direito Civil Português". *Boletim do Ministério da Justiça* n.º 162 (1967), pp. 31-139;
- Reis, P. (1967a). "Instituições de Direito Civil Português". *Boletim do Ministério da Justiça* n.º 163, pp. 5. 123.
- Reis, P. (1967b). "Instituições de Direito Civil Português". *Boletim do Ministério da Justiça* n.º 164, pp. 17-147.
- Reis, P. (1967c). "Instituições de Direito Civil Português". *Boletim do Ministério da Justiça* n.º 165, pp. 36-156.
- Reis, P. (1967d). "Instituições de Direito Civil Português". *Boletim do Ministério da Justiça* n.º 165, pp. 45-180.
- Reis, P. (1967e). "Instituições de Direito Civil Português". *Boletim do Ministério da Justiça* n.º 168, pp. 27-165.

- Reis, P. (1967f). “Instituições de Direito Civil Português”. *Boletim do Ministério da Justiça* n.º 170, pp. 89-134.
- Reis, P. (1967g). “Instituições de Direito Civil Português”. *Boletim do Ministério da Justiça* n.º 171, pp. 69-168.
- Rodrigues, A. (2014). “Os processos de habilitação: fontes para a história social do século XVIII luso-brasileiro”. *Fontes*, n.º1, pp. 28-490.
- Rodrigues, M. (1962). *Aspectos da Administração Municipal de Lisboa no século XV*. Lisboa: Imprensa Municipal.
- Romeiro, A. (2005). “Revisitando a Guerra dos Emboabas: práticas políticas e imaginário nas Minas setecentistas”. In Maria Fernanda Bicalho e Vera Lúcia Amaral Ferlini, *Modos de governar: idéias políticas no Império português, séculos XVI a XIX*. São Paulo: Alameda, pp. 387-402.
- Rossa, W. (1998). *Além da Baixa: indícios do planeamento urbano na Lisboa Setecentista*. Lisbon: IPPA.
- Ruas, T. (2018). “Ensino, Reforma e Inovação no Governo de Passos Manuel”. In *Os Irmãos Passos. Da Política ao Poder Local, Os 180 anos das reformas administrativas de 1836*. Lisboa: Leya e-book, pp. 199-246.
- Saldanha, A. (2001). *As capitanias do Brasil, Antecedentes, desenvolvimento e extinção de um fenómeno atlântico*. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses.
- Salgado, G. (1985). *Fiscais e Meirinhos. A Administração no Brasil Colonial*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Santos, A. (1913). *O Ensino Primário em Portugal nas suas relações com a História Geral da Nação*. Porto: Companhia Portuguesa Editora.
- Santos, A. (2014). “As ciências não podem florescer sem que o Estado se aperfeiçoe: reformas do Ensino no Setecentos Português”. *Questões & Debates*, Curitiba, n.º 60, pp. 39-63.
- Santos, A. (Org.) (s.d). “Provimentos do ouvidor Pardinho para Curitiba e Paranaguá (1721)”. *Monumenta*, n.º 10, vol. 3, pp. 1-176.
- Santos, C. (1889). *Documentos para a História das Cortes Geraes da Nação Portuguesa*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- Santos, C. (2005). *Um Governo “Polido” para Angola. Reconfigurar dispositivos de domínio (1750-c.1800)*. Lisboa: FCSH.

- Santos, C. (2006). "Escrever o Poder, os Autos de Vassalagem e a Vulgarização da Escrita entre as Elites Africanas Ndembu". *Revista de História*, n.º 155, pp. 81-95.
- Santos, C. (2008). "Luanda: A Colonial City between Africa and the Atlantic, Seventeenth and Eighteenth Centuries". In *Portuguese Colonial Cities in the Early Modern World*. Princeton University: Ashgate.
- Santos, C. (2010). "Administrative knowledge in a colonial context: Angola in the eighteenth century". *BJHS*, British Society for the History of Science, pp. 1-18.
- Santos, C. (2012). "Esclavage africain et traite atlantique confrontés : transactions langagières et juridiques". *Brésil(s). Sciences humaines et sociales*, n.º 1, pp.127-148.
- Santos, C. (2014). "To Round Out this Immense Country": The Circulation of Cartographic and Historiographical Knowledge between Brazil and Angola in the Eighteenth Century". *Negotiating Knowledge in Early Modern Empire*, Palgrave, pp. 153-177.
- Santos, M. (1999). *A Sombra e a Luz. As prisões do Liberalismo*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, M. (2002). "Liberalismo, legislação criminal e codificação. O Código Penal de 1852, Cento e cinquenta anos da sua publicação". *Revista da Faculdade de Letras. História*, Porto, III série, vol.3, pp. 97-102.
- Santos, P. (2013). *Carentes de Justiça: juízes seculares e eclesiásticos na "confusão de latrocínios" em Minas Gerais, (1748-1793)*. S. Paulo: Universidade de S. Paulo
- Saraiva, J. (1952). *A Administração superior da Fazenda e os seus ministros*. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Saraiva, J. (1957). "Evolução Histórica dos Municípios Portugueses". *Problemas de Administração Local*, Lisboa, Centro de Estudos Políticos Sociais, pp. 63-120
- Saraiva, J. (2004). *História das freguesias e concelhos de Portugal*. Lisboa: Quid-Novi.
- Schiera, P. (1968). *Dell'Arte di Governo alle Science dello Stato. Il cameralismo e l'Assolutismo Tedesco*. Milão: Giuffrè.

- Schwartz, S. (1979). *Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- Seelaender, A. (2009). "A "Polícia" e as funções do Estado, Notas sobre a "Po-lícia" do Antigo Regime", *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, nº 49, Universidade Federal do Paraná.
- Sequeira, G. (1955). *História do Teatro Nacional Dona Maria II*. Lisboa.
- Sequeira, G. (1961). *O Palácio Nacional da Ajuda: Resenha Histórica*. Lisboa: Direção-Geral da Fazenda Pública.
- Serra, A. (1926). *A enfiteuse no direito romano, peninsular e português*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Serrão, J. (1993). "O Quadro Humano". In José Mattoso (Dir.), *História de Portugal*, vol. IV. Lisboa: Círculo de Leitores/Editorial Estampa, pp. 49-69.
- Serrão, J. (1963). *Dicionário de História de Portugal*. Lisboa: Iniciativas Editoriais.
- Serrão, J. (1974). *A Historiografia Portuguesa. Doutrina e crítica*. Lisboa: Editorial Verbo.
- Serrão, J. (1982). "Sistema político e funcionamento institucional no Pombalismo". In Fernando Marques da Costa (Org.), *Do Antigo Regime ao Liberalismo (1750-1850)*. Lisboa, pp. 11-21.
- Serrão, J. (1996). "População e Rede Urbana em Portugal nos séculos XVI-XVIII". In César de Oliveira (Dir.), *História dos Municípios e do Poder Local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*. Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 63-77.
- Sibertin-Blanc, G. (2013). *Politique et État chez Deleuze et Guattari, Essai sur le matérialisme historique-machinique*. Paris : PUF.
- Silva, A. (1943). *As freguesias de Lisboa*. Lisboa: Câmara Municipal.
- Silva, A. (1996). "O conhecimento do território". In César de Oliveira (Coord.), *História dos Municípios e do poder local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Silva, A. (1998). *O Modelo Espacial do Estado Moderno. Reorganização territorial em Portugal nos finais do Antigo Regime*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Silva, A. (2001). *D. Luís da Cunha, Instruções Políticas*. Lisboa: CNCDP.

- Silva, A. (2004). *A cidadania nos Trópicos. O Ultramar no constitucionalismo monárquico português (c. 1820-1880)*. Lisboa: FDUNL.
- Silva, A. (2009). "Nação federal ou Nação bi-hemisférica? O Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves e o "modelo" colonial português do século XIX". *Almanack Brasileiro*, 9, maio, pp. 68-83.
- Silva, C., Xavier, Â. & Cardim, P. (Orgs.) (2015). *António Manuel Hespanha, Entre a História e o Direito*. Coimbra: Almedina.
- Silva, D. (2019), "A liberdade de imprensa nas cortes vintistas: Discursos e representações dos deputados eclesiásticos". *Revista de História das Ideias*, vol. 37. 2.^a serie, pp. 133- 166.
- Silva, I. F. & Aranha, B. (2001). *Diccionario Bibliographico Portuguez*. Lisboa: Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses.
- Silva, J. (1796). "Memoria sobre a forma dos juízos nos primeiros séculos da Monarquia Portuguesa". *Memórias da ARCL*, Lisboa.
- Silva, M. (1988). *Movimento Constitucional e Separatismo no Brasil: 1821-1823*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Silva, M. (2006). *D. João V*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Silva, N. (1985). *História do Direito Português*. Lisboa: FCG.
- Silveira, L. (1980). "A venda dos bens nacionais (1834-1835): uma primeira abordagem". *Análise Social*, vol. XVI (62-63), 1.^o -2.^o, pp. 87-110.
- Silveira, L. (1987). "Aspectos da evolução das finanças públicas portuguesas nas primeiras décadas do século XIX". *Análise Social*, vol. XXIII (97), 3.^o, pp. 505-521.
- Silveira, L. (1997), *Território e Poder, Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*. Cascais: Patrimónia.
- Silveira, L. (1998). "A administração do Estado em Portugal no século XIX". In *Los Ibericos y el Mar*. Madrid: Expo Lisboa, pp. 319-313
- Siqueira, L. (2006). "O ponto em que estamos na historiografia sobre o período de rompimento entre Brasil e Portugal". *Almanack Brasileiro*, n.º 3, maio, S. Paulo, pp. 81-104.
- Slemian, A. & Pimenta, P. (2008). *O Nascimento político do Brasil*. São Paulo: DP&A.

- Slemian, A. (2007). “‘Delegados do chefe da nação’: a função dos presidentes de província na formação do Império do Brasil (1823-1834)”. *Almanack Brasiliense*, n.º 6, S. Paulo, pp. 20-38.
- Soares, M. (2003). *A Administração de Angola no século XVIII, Governo e Oficiais Régios*. Lisboa: FCSH.
- Soares, M. (2004). “Governadores e Magistrados Letrados no Governo de Angola durante o século XVIII”. *Anais de História de Além-Mar*, vol. V, pp. 481-506.
- Soares, T. (1935). *Subsídios para o Estudo da Organização Municipal da Cidade do Porto durante a Idade Média*. Barcelos.
- Soares, T. (1943). “As cortes Portuguesas”. *Revista Portuguesa de História*, tomo II.
- Soares, T. (1960). “A Organização Municipal do Porto no Tempo do Infante D. Henrique”. *Studium Generale*, n.º 7, pp. 223-241.
- Sousa, P. (2007). “A construção do aparelho periférico do Ministério da Fazenda em Portugal (1832-1878)”. In Pedro Tavares de Almeida e Rui Branco (Dir.), *Burocracia, Estado e Território: Portugal e Espanha nos séculos XIX e XX*. Lisboa: Livros Horizonte, pp. 83-108.
- Souza, (2006). *O Sol e a Sombra: política e administração na América portuguesa do século XVIII*. S. Paulo: Companhia das Letras.
- Souza, I. (1999). *Pátria coroada: o Brasil como corpo político autónomo, 1780-1831*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP.
- Souza, L. (1982). “Nas redes do poder”, *Desclassificados do ouro*. Rio de Janeiro: Graal, pp. 91-140.
- Souza, L. (2002). “O público e o privado no Império Português de meados do século XVIII: uma carta de D. João de Almeida, Conde de Assumar, Marquês de Alorna e Vice-Rei da Índia, 1749”. *Tempo*, n.º 13, Rio de Janeiro, pp. 59-75.
- Souza, M. (2012). *Ouvidores de comarcas na capitania de Minas Gerais no século XVIII (1711-1808): origens sociais, remuneração de serviços, trajetórias e mobilidade social pelo “caminho das letras”*. Belo Horizonte: UFMN.

- Spierenburg, P. (1984). *The Spectacle of Suffering. Executions and the evolution of repression: from a preindustrial metropolis to the European experience*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Subtil, C. (2015). *A Saúde Pública e os Enfermeiros entre o Vintismo e a Regeneração (1820-1852)*. Tese de Doutoramento apresentada na Universidade Católica Portuguesa do Porto.
- Subtil, J. & Gaspar, A. (1998), *A Câmara de Viana do Minho nos Finais do Antigo Regime (1750-1834)*. Viana do Castelo: Câmara Municipal.
- Subtil, J. (1985). "A Mudança nos Modos de Repressão: o crime e o castigo." *Diário de Notícias, Suplemento Cultural*.
- Subtil, J. (1986). "A influência das Luzes no sistema penal", (20 de julho); "Os modos de repressão em Portugal no primeiro quartel do século XIX" (14 de setembro), *Diário de Notícias, Suplemento Cultural*.
- Subtil, J. (1986a). *O Vintismo e a Criminalidade (1820-1823)*. Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.
- Subtil, J. (1987). "O crime político e o Estado Vintista (1820/1823)". *Diário de Notícias, Suplemento Cultural*.
- Subtil, J. (1987a). "As primeiras reformas das cadeias em Portugal". *Diário de Notícias, Suplemento Cultural*.
- Subtil, J. (1988). "O projeto sobre a responsabilidade dos funcionários públicos: abordagem estrutural e análise da discussão nas Cortes Ordinárias de 1823". In *Arqueologia do Estado, primeiras jornadas sobre formas de organização e exercício dos poderes na europa do sul, séculos XVIII-XVIII*. Lisboa: História e Crítica, pp. 615-627.
- Subtil, J. (1989). "Criminalidade e Estado Nação". *Ler História*, nº 16, pp. 63-81.
- Subtil, J. (1990). "Forças de segurança e modos de repressão (1760-1823)". In José Vicente Serrão (Coord.), *Do Antigo Regime ao Liberalismo*. Lisboa: Editorial Vega, pp. 32-43.
- Subtil, J. (1990a). "O sistema penitenciário em Portugal (1852-1936)". *Diário de Notícias, Suplemento Cultural*.
- Subtil, J. (1993). "A administração Central da Coroa". In José Mattoso (Dir.), *História de Portugal*, vol. IV. Lisboa: Círculo de Leitores/Editorial Estampa, pp. 157-193.

- Subtil, J. (1993a). "Governo e Administração", In José Mattoso (Dir.), *História de Portugal*, vol. IV. Lisboa: Círculo de Leitores/Editorial Estampa, pp. 256-259.
- Subtil, J. (1994). "A Comissão de Justiça Criminal e as Cortes Constituintes e Ordinárias (1821-1823)". *Anais, Série História*, UAL, vol. I, pp.169- 249.
- Subtil, J. (1996). *O Ministério das Finanças (1801-1996), Estudo orgânico-funcional*. Lisboa: Gabinete do Ministro.
- Subtil, J. (1997). «Inspecteurs, intendants et surintendants, structures administratives portugaises au XVIIIe siècle». In *Les Figures de L'Administrateur, 16e-19e siècles*. Paris : École des Hautes Études en Sciences Sociales, pp. 133-150
- Subtil, J. (1998). "Os Poderes do Centro". José Mattoso (Dir.), *História de Portugal*, Lisboa: Círculo de Leitores/Editorial Estampa, pp. 141-170.
- Subtil, J. (1999). "A Formulação das Hipóteses e a Observação em História. O Caso da História Política e Institucional Moderna". *ANais, Série História*, Universidade Autónoma de Lisboa, volumes III-IV, pp. 157-188.
- Subtil, J. (1999a). "Modernidades e Arcaísmos do Estado de Quinhentos", *A Génese do Estado Moderno no Portugal Tardo-Medieval (séculos XIII-XV)*. Lisboa: Edial, pp. 317-370.
- Subtil, J. (2002). "Os Ministros do Rei no poder local, ilhas e ultramar (1772-1826)". *Penélope*, n.º 27, pp. 37-58.
- Subtil, J. (2002a). "O político português mais notável do século XVIII, José de Seabra da Silva". *Revista da Escola Superior de Educação*, 4º Volume, pp. 285- 298.
- Subtil, J. (2005). "O Governo da Real Casa Pia de Lisboa (1780-1807)". *Revista Conceito, Loucura & Desrazão*, n.º 1, pp. 181-202.
- Subtil, J. (2005a). *Portugal Aflito e Conturbado pelo terramoto de 1755*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- Subtil, J. (2006). "O Governo da Fazenda e das Finanças (1750-1974)". In Mário Pinho da Cruz (Coord.), *Dos secretários de estado dos negócios da Fazenda aos ministros das Finanças (1782-2006)*. Lisboa: Secretaria Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

- Subtil, J. (2007). “Memória e Poder: o terramoto de 1755”. In *O Terramoto de 1755, Impactos Históricos*. Lisboa: Livros Horizonte, pp. 209-224.
- Subtil, J. (2007a). “Portugal y la Guerra Peninsular. El maldito año 1808”. *Cadernos de História Moderna*, VII, pp. 101-143.
- Subtil, J. (2008). “O Estado e a Casa da Rainha de Portugal. Entre as Vésperas do Terramoto e o pombalismo”. In José Martínez Millán e Maria Paula Marçal Lourenço (Coords.), *Las Relaciones Discretas entre las Monarquías Hispana y Portuguesa: Las Casas de las Reinas (siglos XV-XIX)*. Polifemo, volume II, pp. 725-767.
- Subtil, J. (2008a). “Portugal y la Guerra Peninsular. El maldito año 1808”. *Portugal and the Peninsular War. The damned year 1808, Cuadernos de Historia Moderna*, VII, pp. 135-177.
- Subtil, J. (2008b). *O Terramoto Político (1755-1759), Memória e Poder*. Lisboa: Ediuall.
- Subtil, J. (2010). *Dicionário dos Desembargadores (1640-1834)*, Lisboa, Ediuall.
- Subtil, J. (2011). “Justiça e Ciência de Polícia”. In *Actores, Territórios e Redes de Poder, entre o Antigo Regime e o Liberalismo*. Curitiba: Juruá Editora, pp. 257-274.
- Subtil, J. (2011a). “Pombal e o Rei: valimento ou governamentalização?”. *Ler História*, n.º 60, pp. 53-69.
- Subtil, J. (2011b). “Regalismo, Liberalismo e Conventos de Religiosas no Alentejo (1820-1858)”. *Actores, Territórios e Redes de Poder, Entre o Antigo Regime e o Liberalismo*. Curitiba: Juruá Editora, pp. 339-368.
- Subtil, J. (2011c). *Actores, Territórios e Redes de Poder, Entre o Antigo Regime e o Liberalismo*. Curitiba: Juruá Editora.
- Subtil, J. (2011d). *O Desembargo do Paço, 1750-1833*. Lisboa: Ediuall.
- Subtil, J. (2011e). *O Tribunal do Desembargo do Paço, 1750-1833*. Lisboa: EDIUAL.
- Subtil, J. (2012). “As Mudanças em Curso na Segunda Metade do Século XVIII: a Ciência de Polícia e o Novo perfil dos Funcionários Régios”. Roberta Stumpf e Nandini Chaturvedula (Coord.), *Cargos e Ofícios nas Monarquias Ibéricas: provimento, controlo e venalidade (séculos XVII-XVIII)*. Lisboa: Centro de História de Além-Mar, pp. 65-80.

- Subtil, J. (2012a). "O Projecto para a União Ibérica de D. Rodrigo de Sousa Coutinho (1808-1811)". In *Estudos em Homenagem s Joaquim Romero Magalhães, Economia, Instituições e Império*. Coimbra: Almedina.
- Subtil, J. (2013). "O Direito de Polícia nas Vésperas do Estado Liberal em Portugal". In Ricardo Marcelo Fonseca (Coord.). *As Formas do Direito, Ordem, Razão e Decisão, Experiências Jurídicas antes e depois da Modernidade*. Curitiba: Juruá Editora, pp. 275-332.
- Subtil, J. (2013a). "Um Caso de "Estado" nas Vésperas do Regime Liberal, Portugal, século XVIII". In Luís Moita, Lucas G. Freire e José Subtil, *Do Império ao Estado, Morfologias do Sistema Internacional, Observare*. Lisboa: Ediuall, pp. 87-142.
- Subtil, J. (2014). "Breves notas sobre os nascimentos, as mortes e as ressurreições do Estado: a propósito do tema sobre o poder central e o poder local, da justiça à administração". *Cadernos do Arquivo Municipal*, 2.^a série, n.º 2, julho-dezembro, pp. 333-338.
- Subtil, J. (2014a). "Urstaat: para uma arqueologia do Estado". *Janus, Metamorfoses da violência (1914-2014)* n.º 16, pp. 60-61.
- Subtil, J. (2015). "O Antigo Regime da Saúde Pública entre o Reino e o Brasil: the Old Regime of Public Health Between the Kingdom and Brazil". *Revista Ultramares*, nº 8, vol. 15 (ago-dez), Universidade Federal de Alagoas, pp. 39-66.
- Subtil, J. (2015a). "Cada vez mais uma História dos Poderes". In Cristina Nogueira da Silva, Ângela Barreto Xavier e Pedro Cardim (Org.), *António Manuel Hespanha, Entre a História e o Direito*. Coimbra: Almedina, pp. 81-93.
- Subtil, J. (2016). "Os poderes dos Juizes no Império Português: o caso do Brasil". In Júnia Furtado, Cláudia Atallah e Patrícia Silveira (Coords.), *Justiças, Governo e Bem Comum na Administração dos Impérios Ibéricos de Antigo Regime (séculos XV-XVIII)*. Curitiba: Editora Prismas, pp. 33-91.
- Subtil, J. (2017). "História das Instituições I e II". In Sérgio Matos (Coord.), *Dicionário de Historiadores Portugueses, da Academia Real das Ciências ao*

Final do Estado Novo. Biblioteca Nacional de Portugal: Universidade de Lisboa.

- Subtil, J. (2020). A Lei da 'Boa Razão' como inevitabilidade pombalina (1756-1768) e a consagração do protoliberalismo (1769-1807)". In *La fonction modernisatrice du droit comparé, 250 Ans de la Loi de la Raison-Saine*. Paris : Centro de Estudos Europeus e Alemães.
- Subtil, J. (2020a). Estado de *Polícia*, Revolução e Estado liberal (1760-1865): "em homenagem a António Manuel Hespanha". *Cadernos do Arquivo Municipal*, 2a Série, n.º 14 (julho-dezembro), pp. 15-40, disponível em: http://arquivomunicipal.cmlisboa.pt/fotos/editor2/Cadernos/2serie/14/03_hespanha.pdf.
- Subtil, J. (2021). "Juizes populares e juizes letrados no liberalismo. Portugal (1820-1841)". *Janus.net, e-journal of international relations*. Dossiê temático 200 anos depois da Revolução (1820-2020), Dezembro, pp. 146-165, disponível em: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT0121.8>.
- Subtil, J. (2021a). "A 'economia da graça' como dispositivo régio de dominação durante o Antigo Regime". In Irene Vaquinhas (Coord.), *História, Empresas, Arqueologia Industrial e Museologia*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 367-392.
- Subtil, J. (2021). "Burocracia e tributação sobre a graça e as mercês". *Análise Social*, 241, LVI (4.º), pp. 744-765.
- Subtil, J. (2021a). "En Las Vísperas del Reformismo, el gobierno de los favoritos y de la cámara regia (Portugal, 1667-1750)". In María Lopez Díaz (Coord.) *Monarquías ibéricas, poderes y territorios: instituciones, nobleza y dinámicas políticas (siglo XVIII)*. Madrid: Sílex, pp. 193-221.
- Subtil, J. (2021b). "Juizes populares e juizes letrados no liberalismo. Portugal (1820-1841)". *Janus.net, e-journal of international relations*. Dossiê temático 200 anos depois da Revolução (1820-2020), Dezembro de 2021, pp. 146-165, disponível em: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT0121.8>.
- Subtil, J. (2021c). "La Loi de la Raison saine comme inévitabilité pombalienne (1756-1768) et la consécration du proto-libéralisme (1769-1807)". *Comparaison et Modernisation du Droit à l'aube du XXIe siècle, Les 250*

- Ans de la Loi Portugaise de la Raison Saine et la Fonction Modernisatrice du Droit Comparé (Droit Comparé et Européen)*. Paris: Société de Législation Comparée, pp. 25-50.
- Subtil, J. (2021d). “Liberdade e Justiça Popular - O caso da Lei da Liberdade da Imprensa (1820-1823)” . *Revista História das Ideias*, n.º 40.
- Subtil, J. (2022). “A “Orçamentalização” como Dispositivo da Construção do Estado Liberal (1836-1851)” . *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Carlos dos Santos*. Coimbra: Almedina.
- Subtil, J. (2022a). “Espaço Político, Educação, e Coesão Social (A implantação da rede do ensino “primário” nos finais do Antigo Regime)” . In Liliana Rodrigues (Coord.), *Educação e Desenvolvimento Comunitário*. Funchal: Universidade da Madeira.
- Subtil, J. (2022b). “Liberdade e Justiça Popular - O caso da Lei da Liberdade da Imprensa (1820-1823)” . *Revista História das Ideias*, vol. 40, 2.ª série, pp. 57-79.
- Subtil, J. (Coord.) (2005). *Portugal Aflito e Conturbado pelo terramoto de 1755*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- Tasca, A. (2013). “Entre as Cortes Constituintes e a Imprensa periódica: discursos acerca do brasileiro nos anos de 1820 no mundo luso-brasileiro” . *Anais do SILEL*, vol. 3, n.º 1, pp. 1-14.
- Tasca, A. (2016). *Enredamentos: O Construir Nacional entre Portugal e Brasil nas Cortes de Lisboa (1820-1822)*. Belo Horizonte: UFMG.
- Tavares, R. (2018). *O censor iluminado: ensaio sobre o pombalismo e a revolução cultural do século XVIII*. Lisboa: Tinta-da-China.
- Tomás y Valiente, F. (1990). *Los Validos em la monarquia española del siglo XVII*. Madrid: Siglo XXI.
- Tomás, A. & Valério, N. (2013). *Autarquias locais e divisões administrativas em Portugal (1836-2013)*. Lisboa: Gabinete de História Económica e Social, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa.
- Torgal, L. & Vargues, I. (1984). *A Revolução de 1820 e a Instrução Pública*. Porto: Paisagem Editora.

- Torgal, L. (1980). "A contra-revolução e a sua imprensa no vintismo: notas de uma investigação". *Análise Social*, vol. XVI (61-62), 1.º - 2.º, pp. 279-292.
- Torgal, L., Mendes, J. & Catroga, F. (1996). *História da História em Portugal, sécs. XIX-XX*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Torres, C. (2010). *O Domínio da Cidade, a Propriedade à prova no Direito do Urbanismo*. Tese de Doutoramento apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Tovar, C. (1961). "O Escrivão da Puridade". In *Estudos Históricos*. Tomo II, vol. 6. Lisboa.
- Vale, A. (1967). *História e municipalidade*. Viseu: Tipografia Beira Alta.
- Vale, A. (1973). *Génese e evolução do município portugueses*. Lisboa.
- Valente, V. (1979). "'O povo em armas' a revolta nacional de 1808-1809". *Análise Social*, vol. XV (57).
- Valente, V. (2007). *Ir Pró Maneta, A revolta contra os Franceses (1808)*. Lisboa: Aletheia.
- Valério, N. (Coord.) (2006). *Os Orçamentos no Parlamento Português, Lisboa, Assembleia da República*. Lisboa: Dom Quixote.
- Valladares, R. (2006). *A Independência de Portugal, guerra e restauração 1640-1680*. Lisboa: Esfera dos Livros.
- Vallera, T. (2019). "Torna-te o que deves ser". Uma história da polícia como genealogia da escola moderna (meados do século XVII- segunda metade do século XVIII). Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Vaquinhas, N. (2010). *Da comunicação ao sistema de informação, o Santo Ofício e o Algarve (1700-1750)*. Lisboa: CIDEHUS/Colibri.
- Vargas, I. & Ribeiro, M. (1993). "Estruturas Políticas: parlamentos, eleições, partidos políticos e maçonarias". In José Mattoso (Dir.), *História de Portugal*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Varnhagen, F. (2010). *História da Independência do Brasil*. Brasília: Senado Federal, vol. 137.
- Vasconcellos, J. (1786-1787). *Elementos da Policia Geral de hum Estado*. Oficina de Francisco Luiz Ameno.
- Vaz, M. (1998). *Crime e Sociedade: Portugal na segunda metade do século XIX*. Lisboa: Celta Editora.

- Vaz, M. (2000). "Crimes e Cidades: Lisboa nos finais do século XIX". In Maria João Vaz, Eunice Relvas e Nuno Pinheiro (Orgs.), *Exclusão na História. Actas do Colóquio Internacional sobre Exclusão Social*. Oeiras: Celta Editora, pp. 139-147.
- Vaz, M. (2003). "Prisões de Lisboa no último quartel do século XIX". In António Pedro Dorés (Org.), *Prisões na Europa. Um debate que apenas começa*. Oeiras: Celta Editora, pp. 11- 21.
- Venâncio, R. (2001). "Comércio e fronteira em Minas Gerais Colonial". In Júnia Ferreira Furtado (Org.), *Diálogos oceânicos: Minas Gerais e as novas abordagens para uma história do Império Ultramarino Português*. Belo Horizonte: UFMG, pp. 181-192.
- Vidal, F. (2007). "Ruas e sítios na Lisboa oitocentista. Usos e classificações em quatro roteiros da cidade". *Ler História*, nº 52, pp. 9-27.
- Vieira, B. (1992). *O Problema Político Português no tempo das primeiras Cortes liberais*. Lisboa: Edições João Sá da Costa.
- Vilhena, T. (1886). *A Casa de Bragança, Memória Histórica*. Lisboa.
- Wehling, A. & Wehling, M. (2000). "O funcionário colonial entre a sociedade e o rei". In Mary Lucy de Priore (Org.), *Revisão do Paraíso*. Rio de Janeiro: Campus, pp. 139-160.
- Wehling, A. & Wehling, M. (2004). *Direito e Justiça no Brasil Colonial: o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808)*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Wehling, A. (1986). *Administração Portuguesa no Brasil de Pombal a D. João (1777-1808)*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Serviço Público.
- Xavier, Â. & Cardim, P. (2008). *D. Afonso VI*. Lisboa: Temas e Debates.
- Xavier, Â. (2001). "A crise política de 1667-1668". In Roberto Carneiro e Artur Teodoro de Matos (Dirs.), *Memória de Portugal. O Milénio Português*. Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 368-369.
- Zuquete, A. (1943). *Leiria, Subsídios para a História da sua Diocese*. Leiria: Gráfica.

Os historiadores, ao contrário de outros cientistas sociais, como filósofos, sociólogos e antropólogos, nem por isso, se detiveram a analisar as múltiplas manifestações do poder, influenciados pelas tradicionais formas de repressão e violência. Só nos últimos anos, sobretudo a partir dos finais do século passado, podemos sinalizar trabalhos inovadores ancorados em conceitos seminais como poder simbólico, dispositivos disciplinares, biopolítica, campos sociais, *urstaat*, governamentalidade, produção discursiva, direito sem lei, inculcação, burocracia, economia da informalidade, dominação legítima, micropoderes, Estado de exceção, *habitus*, poder soberano, *homo sacer*, instituição total.

O conjunto dos textos que fazem este livro são reflexo de uma atitude analítica e arqueológica para decifrar alguns dos dispositivos do poder político, aquele que é produzido no seio das sociedades para as manterem disciplinadas e reguladas, sejam quais forem os objetivos doutrinários que se confrontem ou tenham predominado como desígnios breves na condução das condutas sociais.

