

Arno Wehling

Doctor en Historia del Derecho. Profesor Titular de Teoría y Metodología de la Historia en la UFRJ, de Historia del Derecho Luso-Brasileño en la UNI-RIO y de Teoría de la Historia en la UGF, Río de Janeiro. Investigador del CNPq y Presidente del "Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro".

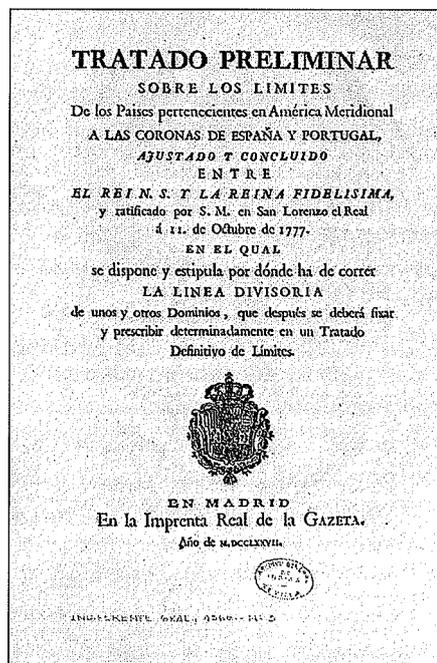


Ilustração e Política estatal no Brasil, 1750-1808

Este trabalho analisa a opção pela reforma da sociedade e do estado de pelo menos duas gerações de políticos e administradores portugueses. Animados pelo espírito da Ilustração, voltaram-se contra tudo aquilo que consideravam responsáveis pelo atraso "medieval" de Portugal: nobreza tradicional, clero regular, direito comum, escolástica jesuítica. Seu limite era o poder absoluto do monarca. As novas concepções tinham como pressuposto a intangibilidade do poder real. No Brasil, esses políticos e administradores enfrentaram algumas dificuldades semelhantes às

da metrópole e outras novas, características de um meio social diferente.

Foram bem sucedidos? A resposta a esta pergunta é complexa e multifacetada, variando de conjuntura e de região para região da colônia. Certamente, porém, os resultados ficaram aquém do que cada um desses homens ambicionava.

Como emblema do estado psicológico desses inovadores ilustrados, sempre nos ocorre a imagem de Jovellanos retratado por Goya: a mesa de trabalho repleta de planos e um expressão física de cansaço e desalento.

O antigo regime e seus fantasmas:

O Arquétipo (revolucionário) do Antigo Regime e a administração absolutista

O estudo histórico das sociedades sob o Antigo Regime – uma forma cômoda e abrangente para designar vagamente as instituições e os homens que viveram dois ou três séculos sob o estado absoluto na Europa central e ocidental – só pode se realizar com um atilado senso crítico, que procure neutralizar a violenta carga de preconceitos construídos nos séculos XIX e XX sobre o assunto. Quando o tema mais particular é a administração, tida geralmente como tirânica, incompetente, corrupta e, conseqüentemente, pouco eficiente, as dificuldades aumentam, desde que a proposta de análise seja a compreensão de por quê e como funcionavam as instituições administrativas, e não a sua condenação ou absolvição.

A origem do preconceito em relação ao estado absolutista encontra-se nas construções ideológicas conseqüentes à Revolução Francesa. A própria expressão Antigo Regime originou-se, pejorativamente, na Revolução, entre 1788 e 1790, para contrastar duas sociedades, a que morria – desigual e injusta – e a que nascia sob os signos da liberdade e da soberania nacional (popular). O termo, ao longo dos séculos XIX e XX foi de tal forma consolidado, que o historiador Pierre Goubert (1969) poderia dizer que o Antigo Regime

morreu muito rápido, se se confronta sua agonia de uns quarenta meses com uma maturidade de dois ou três séculos e com uma gestação-infância de mais de um milênio.¹

A menor e mais genérica objeção que se poderia levantar contra este raciocínio é a de que se confunde um conflito político e social das últimas décadas do século XVIII com todo um processo anterior, como se ele necessariamente conduzisse ao parto da Revolução. Numerosos estudos, a partir de metodologias (história econômica, política, social, das mentalidades, das idéias políticas e jurídicas) e perspectivas diversas, têm assinalado as profundas diferenças entre épocas e regiões, do final da idade média ao século XVIII, bem como a ainda mais acentuada dicotomia entre as sociedades – e os estados – estamentais de economias agrárias, dominantes até a Revolução Industrial, e as sociedades de classes de economias industriais que as sucederam²

1 GOUBERT, Pierre, *El antiguo régimen*, Siglo XXI, Mexico, 1971, p. 18.

2 Como, entre outros, MARAVELL, José Antônio, *Estado moderno y mentalidad social*, Revista de Occidente, Madrid, 1972, 2 vol.; *Poder, 40 nor y élites en el siglo XVII*, Siglo XXI, Madrid, 1998, p. 147 ss.; LE ROY LADURIE, Emmanuël, *O estado monárquico*, Companhia das Letras, São Paulo, 1994, p. 20ss.; ROOT, Hilton L., *La construction de l'État moderne en Europe*, PUR, Paris, 1994, p. 311 ss.

A interpretação dominante sobre as sociedades e estados do Antigo Regime, em todo o século XIX e parte do XX foi, entretanto, a dos partidários da Revolução. Entre historiadores e não historiadores (por exemplo, políticos que utilizavam a Revolução para balizar seu discurso ideológico) construiu-se assim um arquétipo do Antigo Regime, considerado válido para toda a época do absolutismo e também para a Idade Média –arquétipo cujos elementos principais, ou seja, os privilégios senhoriais, a desigualdade perante a lei, a hierarquia das ordens sociais (clero, nobreza, povo), os direitos locais, as corporações, a venda de cargos públicos e a justiça patrimonial constavam todos, sem exceção, do preâmbulo da Constituição francesa de 1791 como excrescências que deixavam de existir pela vontade soberana da Nação.

O significado da sociedade e do estado de ordens passou a ser dado, desta forma, por seus opositores, compreendendo, no século XIX, duas grandes correntes formadoras da opinião acadêmica e leiga sobre o assunto. A liberal, bem representada pela *História da Revolução Francesa* de Adolphe Thiers, procurou acentuar as deficiências do Antigo Regime em matéria, sobretudo, de liberdade política, destacando a arbitrariedade do estado, a censura, a repressão, a oposição e a desigualdade dos súditos ante leis que os tratavam discriminatoriamente, de acordo com sua inscrição nas ordens privilegiadas ou no terceiro estado. Esta matriz interpretativa identificava-se com a ação burguesa na França revolucionária do século XIX, particularmente quando, até 1830, constituía-se ainda uma forte ameaça a possibilidade de restauração do Antigo Regime.

A corrente jacobina, posteriormente absorvida pelas interpretações socialistas da Revolução Francesa (marxistas ou não), como na *História Socialista da Revolução Francesa*, de Jean Jaurès, acentuava as deficiências sociais do Antigo Regime –a absoluta falta de perspectivas para camponeses, artesãos e mesmo pequeno-burgueses, no quadro de uma sociedade arcaica e em grave crise econômica. Para esta corrente, aliás, teria havido uma revolução superficial, apenas sob o ângulo político-administrativo. Acusavam uma continuidade entre o Antigo Regime e a França burguesa do século XIX, com ambos os regimes marginalizando a maioria (pobre) da população.³

Portanto, muito do que é afirmado sobre a sociedade, o estado e a administração do Antigo Regime ao longo de mais de um século, tem sido recentemente revisto, pelo fato de apresentar distorções que, historicamente, dizem mais sobre o momento em que foram emitidas do que sobre o tema proposto à análise. Quanto à história administrativa, um revisionismo deste tipo já é, aliás, antigo, se bem que pouco disseminado: coube a Alexis de Tocqueville publicar, em 1856, o clássico *O Antigo Regime e a Revolução*, no qual procurava demonstrar a continuidade, muito mais do que a ruptura, entre as instituições e as práticas administrativas anteriores

3 FURET, François, O catecismo revolucionário, in *Pensando a Revolução*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1989, p. 99 ss.

e posteriores a 1789, particularmente entre a política centralizadora dos últimos Bourbons e a da Revolução, tida até então como original.⁴

No caso português e brasileiro, não é difícil apontar incompreensões semelhantes. Grande parte da historiografia liberal portuguesa do século XIX via o Estado da época do absolutismo a partir dos conflitos entre liberais e restauradores, isto é, como uma instituição desorganizada, corrupta e defensora de privilégios inadmissíveis. Oliveira Martins, por exemplo, numa versão jacobina, só veria no Brasil colonial centralização absolutista. Para o Brasil, é significativa a crítica do Visconde de São Leopoldo, realizada numa instituição identificada com o establishment imperial, como o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro:

*princípios, idéias, instituições anti-sociais, sufocadoras de qualquer progresso, predominavam; mando despótico e obedecer cegamente: eis o eixo do nosso governo colonial*⁵

Os demais historiadores que viveram o processo de independência ou a consolidação do estado nacional tiveram julgamento semelhante. Robert Southey (1810) considerou a administração colonial despótica, sem controle legal, com uma justiça "escandalosa" e um fisco "opressivo".⁶ João Francisco Lisboa, estudando o Estado do Maranhão (1864), chegou a conclusões semelhantes.⁷ Handelmann (1860) criticou o caos na legislação e a corrupção dos funcionários e, citando Saint Hilaire (1822), comentava a diluição das boas intenções eventuais de alguns administradores, referindo-se particularmente àqueles identificados com as idéias da Ilustração:

*existem nas funções do cargo de um capitão general três épocas: febre com delírio, febre sem delírio e esgotamento. Um governador chega ao seu território sem o conhecer(...) ele tem na mente a idéia de arrancar da barbárie um país colossal e tornar-se famoso por grandes obras. Cheio de planos de toda espécie, chega ele; mas, após tomar conhecimento das localidades, ele percebe que as suas idéias, nascidas na Europa, ou no Rio de Janeiro, não se adaptam ao interior do Brasil. (...) Os homens e as circunstâncias contrapõem-lhe uma resistência passiva, que é mais insuperável do que a mais violenta oposição; ele cansa-se da causa e deixa-a cair na mesma apatia, em que estão afundadas todas as pessoas do seu círculo*⁸

4 DE TOCQUEVILLE, Alexis, *L'ancien régime et la Révolution*, Gallinard, Paris, 1967, p. 320 ss. WEHLING, Arno, Tocqueville e razão histórica, in *A invenção da história-estudos sobre o historicismo*, UGF-UFF, Rio de Janeiro, 1994, p. 55 ss.

5 DE SÃO LEOPOLDO, Visconde, Programa Histórico, *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, n. 1, 1839, p. 65.

6 SOUTHEY, Robert, *História do Brasil*, Obelisco, São Paulo, 1967, vol. VI, p. 360.

7 LISBOA, João Francisco, *Apontamentos para a história do Maranhão. Crônica do Brasil Colonial*, Vozes, Petrópolis, 1976, passim.

8 HANDELMANN, Henrique, *História do Brasil*, Melhoramentos, São Paulo, 1975, vol. II, p. 175. DE SAINT HILAIRE, Auguste, *Viagem à província de São Paulo*, Martins, São Paulo, 1972, p. 175-176.

Com as “boas intenções” da Coroa argumentaram Varnhagen (1856)⁹ e Pereira da Silva (1864)¹⁰, para justificar a administração colonial, embora reconhecendo que elas se diluíam freqüentemente nas atitudes de corrupção e despotismo dos funcionários locais. O primeiro, mais condescendente com a dominação portuguesa, considerava a preocupação real em equilibrar o poder dos funcionários, das câmaras e da igreja como mecanismo consciente para atenuar o despotismo, em suas piores manifestações locais, longe do poder disciplinar do monarca.

Mais tarde, já no século XX, o estudo do estado colonial adquiriu nuances mais sofisticadas, à luz dos problemas contemporâneos e do desenvolvimento das ciências sociais, embora não deixem de persistir certas avaliações valorativas.

A conjuntura internacional na segunda metade do século XVIII, Portugal e o Brasil

Considerando-se a sociedade européia anterior ao século XVIII, esta foi uma época de mudanças estruturais, como vem demonstrando a historiografia do período. É o momento da interpenetração de dois mundos, aquele que se estruturara no final da Idade Média e o que se desenvolveria nos dois séculos seguintes. Esquemáticamente, costuma-se figurar esta gigantesca transição em múltiplos aspectos, interligados pela mesma dinâmica: a emergência do novo e a resistência do antigo, numa tensão permanente que, conforme o país ou mesmo a região, ultrapassa o século XVIII e se estende até o século XIX ou mesmo o século XX.

Trata-se do fim da economia pré-industrial, fundamentada na agricultura (freqüentemente de auto-consumo), no comércio reservado às elites, no artesanato corporativo ou na manufatura mercantilista, na baixa inovação tecnológica em todos esses setores, na escassa taxa de poupança e investimento, num ténue mercado interno, com dois terços da população vivendo à margem do intercâmbio de bens. Dessas estruturas emergiu a economia industrial, que, na expressão de Gunnar Myrdal, aplicada ao contexto do subdesenvolvimento, ocorreu uma causação circular cada vez mais acelerada, na qual a “revolução” industrial propriamente dita (concentração, divisão e especialização de trabalho, mecanização, inovação tecnológica) se viabilizou com o apoio de outras “revoluções” setoriais, a da agricultura, a dos transportes, a demográfica, a da sistemática expansão da taxa de poupança e investimento.¹¹

9 DE VARNHAGEN, Francisco Adolfo *História Geral do Brasil*. Melhoramentos. São Paulo, 1975. vol. V, p. 170 ss.

10 PEREIRA DA SILVA, João Manuel, *História da fundação do Império brasileiro*, Paris, 1864-1868, 7 vol., passim.

11 WEHLING, Arno, *Administração portuguesa no Brasil, 1777-1808*, Funcap, Brasília, 1986, p. 15 ss. CIPOLLA, Carlo *História económica de la Europa pre-industrial*, Alianza, Madrid, 1981, p. 289. VON BATH, B. H. Slicher, *Historia agraria de Europa Occidental*, Península, Barcelona, 1978, p. 326. CROUJET, François (ed.), *Capital formation in the industrial revolution*. Methuen. Londres. 1972. p. 94-118. MOUSNIER, Roland et alii. *L'histoire sociale-sources et méthodes*, PUF, Paris, 1967, p. 15. SILBERT, Albert, *Le Portugal méditerranée a la fin de l'Ancien Régime - contribution à l'histoire et fraire comparée*, Sevpen, Paris, 1966.

Trata-se, concomitantemente e de forma interagente, da passagem de uma sociedade estamental, baseada numa rígida estratificação social juridicamente fundamentada (as três ordens – clero, nobreza, povo) para uma sociedade de classes juridicamente igualitária, mas materialmente diferenciada pelo poder aquisitivo, grau de instrução e outras variáveis “sociológicas”¹². Passagem, também, de um estado patrimonial, em que a função pública é quase sempre atributo pessoal e pouco profissional e cuja ação é monolítica, fluindo da vontade real ou de validos e secretários de estado, para o estado político-administrativo, baseado em princípios como o do equilíbrio das funções estatais (Montesquieu, checks and balances) e dos poderes de polícia administrativa e auto-executoriedade das ações públicas.¹³

Mudam, embora em ritmos diferentes, como queria Braudel, idéias e mentalidades. Os restos de escolasticismo e de metafísica cristã ou idealista são sobrepujados pela maré montante do cartesianismo e da ciência newtoniana que, juntos, desembocam no enciclopedismo iluminista, opondo de um lado a crença na tradição e de outro a crença na razão. Rousseau, pregando a religião cívica no Contrato Social e Kant uma nova ética baseada na responsabilidade humana, na Crítica da Razão Prática, selaram a vitória da segunda sobre a primeira.¹⁴

A interpenetração dos dois mundos atingiu diferentemente países e regiões por toda a Europa e nas áreas extra europeias sob sua influência. Se a Inglaterra e algumas poucas regiões do continente eram “modernas” no século XVIII, extensas regiões, como as da Europa central e oriental, a península ibérica ou o sul da Itália permaneceram vinculadas às formas antigas, o que se prolongou, às vezes, até o século XX. Isto não significa, entretanto, traçar uma arbitrária linha separando modernos e tradicionais, porque aquela interpenetração ocorreu transversalmente, em todas estas sociedades, embora em graus extremamente diversos. Este fato reflete-se com uma profundidade em geral insuspeitada em toda a tessitura social destes estados ou regiões, opondo, sob o ângulo que no momento nos interessa – o do estado – modernizadores e tradicionalistas, tanto quanto centralizadores e regionalistas, progressistas e reacionários.

O caso português do século XVIII é, sob tal enfoque, típico de um esforço modernizador, senão abortado, pelo menos freado por poderosas forças inerciais, não obstante a tensão permanente entre os dois polos.

Economicamente, o país baseava-se, na segunda metade do século XVIII, numa agricultura em que se distinguiam as áreas de auto-consumo, com nenhum ou pequeno índice de comercialização de produtos (cereais, hortaliças, frutas) e de agricultura comercial (vinicultura, azeite), para consumo nacional e exportação. A pecuária, a pes-

12 MOUSNIER, Roland, *Les hiérarchies sociales*, PUF, Paris, 1970.

13 MOUSNIER, Roland et alii. *L'histoire sociale...* p. 25 ss. WEHLING, Arno, *Pensamento político e elaboração constitucional – estudos de história das idéias políticas*, IHGB, Rio de Janeiro, 1994, p. 15 ss.

14 WEHLING, Arno, Kant e o conhecimento histórico, in *A invenção da ...*, p. 35 ss.

ca e o artesanato corporativo completavam o quadro da produção. A atividade comercial interna era pouco significativa, pela escassez do mercado, especialmente se comparada ao comércio externo, que consistia na exportação de vinhos metropolitanos e produtos coloniais e na importação de produtos de luxo e manufaturados.¹⁵ Os estudos de H.E.S. Fischer precisaram o quanto, no século XVIII, este comércio exterior foi efetivamente controlado pela Inglaterra, embora não fossem desprezíveis as trocas portuguesas com outros estados.¹⁶ Era este comércio, sobretudo, baseado nas reexportações coloniais, onde predominavam os produtos brasileiros. Foi o responsável pela maior parte da renda produzida pelo país, do capital circulante e dos ingressos do estado, dada a importância dos impostos e taxas aduaneiros na organização fiscal portuguesa. Entende-se, assim, o caráter mercantilista da política portuguesa ao longo do século XVIII, tomando ainda mais agudo sob o regime pombalino, entre 1750 e 1777. Apesar de concessões ditadas pelo conflito de interesses comerciais ou por motivos políticos (como o Tratado de Methuen, de 1703), esta política seguiu os cânones das práticas adotadas nos demais países europeus, como o controle da balança comercial, da relação entre as moedas, o ouro e a prata, o exclusivismo colonial e as companhias privilegiadas por monopólios e concessões do estado.¹⁷

Mais tarde, já nos anos 80 do século XVIII, introduziram-se na política econômica elementos fisiocráticos e mesmo liberais, de modo que, em fins do século, ela poderia ser classificada como pragmática, às vezes conflitante, com superposição de medidas doutrinariamente diversas, ao sabor das pressões dos interessados e das convicções e inclinações dos diferentes setores da burocracia estatal. A legislação econômica e as Memórias da Real Academia de Ciências de Lisboa são as melhores fontes a ilustrar das tendências.¹⁸

A sociedade portuguesa continuava estamental, mas a emergência, embora modesta, de setores novos permitiu ao regime pombalino – como o fizeram outros estados absolutistas do século XVIII – apoiar um setor da burguesia de comerciantes e burocratas, bem como eliminar restrições a cristãos novos e ciganos. Tratava-se, entretanto, mais de um alargamento ou substituições dos quadros existentes, do que de uma transformação radical; exemplifica bem a força das antigas instituições a lei de 1770, que declarava o comércio atividade nobre, mas permitia aos comerciantes estabelecer morgadios. Flexibilizava-se uma instituição do Antigo Regime, procurando alargar seu alcance social; estava ainda longe a ruptura liberal.

15 GENTIL DA SILVA, J. G., Au Portugal: l'auto consommation, *Annales*, 1969, p. 250 ss. MAGALHÃES GODINHO, Vitorino, *Prix et monnaies au Portugal (1750-1850)*, Sevpen, Paris, 1955. BORGES DE MACEDO, Jorge, *Problemas de história da indústria portuguesa no século XVIII*, Lisboa, 1963; *A situação econômica no tempo de Pombal*, Moraes, Lisboa, 1982, p. 101 ss. SILBERT, Albert, *Do Portugal do Antigo regime ao Portugal oitocentista*, Horizonte, Lisboa, 1972, p. 9 ss.

16 FISHER, H. E. S., *The Portugal trade (a study of anglo-portuguese commerce)*, Methuen, Londres, 1971, p. 35ss.

17 WEHLING, Arno, *Fomentismo português no final do século XVIII: doutrinas, mecanismos, exemplificações*. IHGB, Rio de Janeiro, 1977.

18 WEHLING, Arno, *Fomentismo português no...*, p. 155 ss.

Quanto ao estado, há como que um novo absolutismo. As limitações tradicionais ao poder real são superadas por novas concepções que justificam a concentração de poderes nas mãos da burocracia real. As leis naturais, o direito anterior escrito ou consuetudinário e a própria lei divina são interpretadas pelo rei (isto é, por seus juristas), aumentando a margem de discricionariedade do poder real. O absolutismo, como sintetizou Oliveira Marques, objetivava nivelar as classes sociais diante do monarca, abolir privilégios baseados na tradição, favorecer o industrialismo como instrumento de substituição de importações, secularizar o ensino público e a censura e acentuar o regalismo conta a Igreja.¹⁹ Neste sentido, aliás, em Portugal como em outros estados, veio a favorecer, por um paradoxo apenas aparente, a revolução liberal.

A cultura portuguesa, por sua vez, assistiu a um recuo do escolasticismo coimbrão, pela primeira vez desassistido e até hostilizado pelo estado, cujas lideranças "modernas", isto é, despóticas, estimulavam a difusão do pensamento ilustrado.²⁰ A contradição entre o uso, pelo despotismo ilustrado, das categorias e procedimentos iluministas contra a sociedade tradicional e a sua não aplicação à justificativa teórica do poder só apareceu claramente quando, no início da Revolução Francesa, foi preciso separar – não apenas em Portugal – a ciência moderna supostamente neutra do pensamento político moderno, como se conceitos newtonianos, cartesianos e empiristas nada tivessem a ver com os de equilíbrio de poderes, representação política ou direitos civis. A resposta, em Portugal, já no clima de paranóia instalado com a radicalização da Revolução Francesa, foi a repressão pura e simples, como a proibição, por lei de 1794, da difusão de idéias favoráveis ao ateísmo, politeísmo, fatalismo, espinosismo, materialismo, maometanismo, judaísmo e ao livre pensamento.²¹ Esta repressão esteve a cargo de uma tríplice censura, estatal (Desembargo do Paço), inquisitorial e da Igreja, o que, aliás, fazia o país regredir nesta matéria, ao período pré-pombalino.

No estudo da administração brasileira entre 1750 e 1820 é preciso considerar, além deste quadro internacional, três grandes condicionamentos, pois a reação a eles constituiu o fulcro da ação estatal: a questão das fronteiras, o declínio da mineração e a necessidade de racionalização administrativa.

Se o Brasil sempre foi um país de fronteira, este fato acentuou-se no século XVIII, quando a penetração da Amazônia, a descoberta de ouro em Mato Grosso e Goiás e a conquista do Rio Grande de São Pedro determinaram novas necessidades político-administrativas, com a instalação da máquina governamental numa extensa área.

19 OLIVEIRA MARQUES, A. H., *História de Portugal*, vol. I, Ágora, Lisboa, 1975, p. 380.

20 CARVALHO DOS SANTOS, Maria Helena, *Pombal revisitado*, vol. I, Estampa, Lisboa, 1984, p. 169 ss. NISSA DA SILVA, Maria Beatriz (coord.), *Cultura portuguesa na terra de Santa Cruz*, Estampa, Lisboa, 1995, p. 100 ss. MAXWELL, Kenneth, *Marquês de Pombal/Paradoxo do Iluminismo, Paz e Terra*, Rio de Janeiro, 1996, p. 95. FAIM, Antonio, *Pombalina Cultura Brasileira*, Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1982, p. 16 ss.

21 WEHLING, Arno, *Administração portuguesa no...*, p. 88 ss.

Acresce, ainda, que a fronteira sul era particularmente litigiosa desde o final do século XVII, quando a fundação da Colônia do Sacramento no extremo sul do atual Uruguai provocou uma acirrada disputa com os espanhóis não só pela sua posse, como a dos territórios situados entre ela e Laguna, ponto extremo da penetração portuguesa até então. Sorvedouro de recursos financeiros e esforços militares e diplomáticos, a fronteira é um dos condicionamentos da administração pública na segunda metade do século XVIII.²²

O declínio da mineração foi também importante fator de polarização de medidas administrativas. Os índices cadentes de produção a partir da década de 1760 provocaram uma reação em cadeia no comércio local, na pecuária, nas importações e nas rendas tributárias. Estas últimas foram afetadas tanto pela diminuição dos quintos do ouro, como pelas dificuldades de arrematação de comuatos diamantíferos, sem falar nos prejuízos indiretos, como a diminuição de arrecadação das várias passagens do caminho de Minas.²³

A busca da racionalização administrativa é uma constante na administração pombalina e posterior. A clara consciência de tempos novos, ou simplesmente a constatação de velhos procedimentos, o fato é que uma nova burocracia chega ao poder com Pombal, deslocando ou hostilizando remanescentes pouco "profissionais" ligados à aristocracia ou à "fradaria". O agiornamento do estado português no século XVIII, tanto na metrópole como no Império, não se fez sem conflitos e resistências, mas foi um dos desafios "modernizadores" no qual Pombal e os ilustrados portugueses em geral conseguiram ser mais bem sucedidos.²⁴

As políticas públicas

Uma das dificuldades para a análise da política do marquês de Pombal (1750-1777) ainda é o passionalismo que a envolveu até recentemente. Há desde o século XVIII, um meridiano separando pró e anti pombalinos, toldando a interpretação de suas medidas. Talvez o fato se explique porque o conflito entre o antigo regime e a nova sociedade, esboçado à época de Pombal, prosseguiu nos dois séculos seguintes, opondo jesuítas e secularizadores, tradicionalistas e reformistas, conservadores e liberais, com posições aparentemente surpreendentes, como elogio de ideólogos liberais e socialistas a um governo reconhecidamente despótico, mas que nas suas diferentes óticas, fora absolvido por combater as forças reacionárias da aristocracia e do clero.²⁵

22 WEHLING, Arno, *Administração portuguesa no...*, p. 25 ss e p. 66 ss.

23 BELLOTO, Heloisa L., O estado português no Brasil: sistema administrativo e fiscal, in NIZZA DA SILVA, Maria Beatriz, *O império luso-brasileiro, 1750-1822*, Estampa, Lisboa, 1986, p. 265. WEHLING, Arno, A administração fazendária, in *Administração portuguesa no...*, p. 113 e.

24 WEHLING, Arno e WEHLING, Maria José, *Formação do Brasil Colonial*, Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1994, p. 345 ss.

25 CARVALHO DOS SANTOS, Maria Helena, *Pombal revisitado...*, passim.

Não obstante tal problema, procuraremos estabelecer o denominador comum possível em relação à atuação administrativa pombalina. Pombal baseou o exercício do seu poder na criação de uma burocracia renovada ou, como querem alguns historiadores, numa nova nobreza. Especializada, verdadeiramente burocrática na acepção weberiana, ela hostilizou tanto a nobreza rural como a aristocracia dominante nos cargos públicos (incluindo-se aí, como lembrou Oliveira Marques, o Conselho Ultramarino). Ao lado desta burocracia nobilitada de fato ou de direito pela atuação na máquina estatal, foi Pombal quem criou condições para nobilitar o comerciante, na já mencionada lei de 1770, permitindo à burguesia –mediação significativa de seus objetivos– instituir morgadios, o que implicava, a longo prazo, enobrece-la.

O fim destas ações era claro: racionalizar a administração e a centralização do poder e gerar de cima para baixo uma burguesia nacional, já que, se era portuguesa a pequena burguesia de comerciantes e artífices, era predominantemente estrangeira a alta burguesia de Lisboa e do Porto.²⁶

Algumas medidas do governo pombalino, inclusive com reflexos no Brasil, exemplificam o cuidadoso e persistente desdobramento deste plano. Criou-se em 1760 a Intendência Geral da Polícia da Corte e Reino, organização policial moderna para os padrões portugueses e que se voltava não apenas contra o banditismo, mas para a polícia política, prendendo opositores de Pombal sem distinções sociais – o que facilitava a sua atuação contra a nobreza e o clero, a pretexto da igualdade de todos perante a lei real, novidade introduzida pelo despotismo esclarecido. Mais tarde esta polícia foi acionada contra a divulgação das idéias liberais (Pina Manique). Foi tentada, também, uma reestruturação da justiça, tanto administrativa, com a criação de novas comarcas e o estabelecimento, no Rio de Janeiro, de um Tribunal da Relação, medidas, aliás, que já se anunciavam antes de 1750.²⁷

Pombal buscou redefinir a estrutura jurídica do novo estado português, com a Lei da Boa Razão, de 1769. Com ela almejou dar o golpe de morte na velha sociedade estamental. Por esta lei, fundamentada num corpo de princípios oriundos do direito racional (no sentido de Norberto Bobbio), visava-se rever toda a legislação portuguesa, inclusive a consuetudinária, a partir do novo direito interpretado pelos juristas do absolutismo. Seu objetivo era derogar toda a legislação anterior que se chocasse com os fins do estado, colocando em seu lugar uma codificação influenciada pelos padrões norte-europeus.²⁸ As resistências opostas pelos interesses contrariados na aristocracia, no clero e mesmo nos conselhos municipais fez com que este objetivo não fosse alcançado, plenamente, ocorrendo grande confusão nas sentenças judiciais e

26 OLIVEIRA MARQUES, A. H., *Historia de Portugal*, p. 336; BORGES DE MACEDO, Jorge, *A situação econômica...*, passim.

27 WEHLING, Arno e WEHLING, Maria José, *As origens do Tribunal da Relação do Rio de Janeiro, Anais da Sociedade Brasileira de Pesquisa Histórica*, Curitiba, 1995, p. 154.

28 WEHLING, Arno e WEHLING, Maria José, *Cultura jurídica e julgados do Tribunal da Relação do Rio de Janeiro. A Lei da Boa Razão*, in NIZZA DA SILVA, Maria Beatriz, *Cultura portuguesa no...*, p. 212.

acordãos dos tribunais. Somente em 1778, já derrubado Pombal, foi tentada a elaboração de uma nova codificação, trabalho atribuído a Melo Freire, mas que não ultrapassou a fase de projeto.²⁹

Em outros aspectos judiciais foi vitoriosa a reação às medidas pombalinas. Um alvará de 1793, por exemplo, confirmou costume brasileiro que se chocava com as Ordenações: pelo costume local, admitia-se valerem como escritura pública os instrumentos particulares e as provas testemunhais de contratos, sem distinção de pessoas ou quantias, em locais sem tabeliães.³⁰

Nesse contexto, era conseqüência previsível a expulsão dos jesuítas, vistos como obstáculo à ação pombalina, abertamente regalista e com simpatias pelo jansenismo-galicismo. A oposição a Pombal, a defesa da escolástica em matéria de ensino e suas atitudes no Brasil, geralmente de insubmissão ante o poder público são os fatores atribuídos pelos historiadores para sua retirada.³¹

A política econômica de Pombal, se bem que não inovasse em relação ao mercantilismo tradicional, teve a marca do rigor pombalino. O fomento às atividades agrícolas, manufatureiras e comerciais fez-se de acordo com as regras de estrito protecionismo e intervencionismo estatal, com companhias privilegiadas (no caso brasileiro, as de Pernambuco e Paraíba e Grão Pará e Maranhão) que, se visavam aumentar a riqueza do país, e consolidar a burguesia nacional, tinham como condição o controle estatal sobre o processo e os lucros fiscais decorrentes.³²

As reformas pombalinas, sobretudo as mais estritamente administrativas, não sofreram maior solução de continuidade após a queda do ministro, em 1777. Aliás, há bastante tempo a historiografia da "Viradeira" reduziu as proporções da saída de Pombal do governo, sublinhando a superficialidade das modificações.³³ A troca de pessoas (que às vezes sequer ocorreu, mesmo em altos postos administrativos) não alterou as linhas fundamentais da política seguida até então; o despotismo inaugurado por Pombal somente se extinguiu em 1820, com a revolução liberal, embora continuasse enfraquecendo setores da nobreza e do clero, seu principal objetivo.

Embora a administração de D. Maria I até sua substituição pelo filho, o príncipe D. João, fosse marcada pelo pietismo pessoal da rainha, este fato não foi capaz de deter o processo modernizador do estado, impedido, às vezes, por motivos mais imperiosos, como as resistências senhoriais.³⁴ Em 1790 foram extintas as donatarias, eliminando funções administrativas e judiciais reservadas à nobreza. No mesmo ano

29 Discussão do assunto em ESPINOSA GOMES DA SILVA, Nuno, *História do Direito Português. Fontes*, FCG, Lisboa, 1992, p. 342 e WEHLING, Arno, *Administração portuguesa no...*, p. 151 ss.

30 DELGADO DA SILVA, Antonio, *Collecção da Legislação Portuguesa*, Lisboa, 1829, vol. III, suplemento.

31 LETTE, Serafim, *História da Companhia de Jesus no Brasil*, INL, Rio de Janeiro, 1950, vol. VII, p. 335 ss.

32 NUNES DIAS, Manuel, *Fomento ultramarino e mercantilismo: a Companhia do Grão Pará e Maranhão*, USP, São Paulo, 1972. WEHLING, Arno, *Fomentismo português no...* passim.

33 VERÍSSIMO SERRÃO, Joaquim, *História de Portugal*, Verbo, Lisboa, vol. V, p. 385.

34 WEHLING, Arno, *Administração portuguesa no...*, p. 30 ss.

foram abolidos os restos de justiça senhorial ainda existentes e o antigo privilégio que impedia a entrada de funcionários reais em propriedades nobres.³⁵

Apenas o fantasma da Revolução Francesa foi capaz de unir burocratas de inspiração pombalina e nobreza e clero reacionários: a legislação sobre a censura, nos anos 1790, institucionalizou, como mencionamos, as três censuras (governamental, inquisitorial e eclesiástica) e incluiu entre os textos proibidos tanto os do liberalismo europeu, como aqueles defensores do despotismo real, numa defesa da monarquia absoluta tradicional, pré pombalina.³⁶ O fato representa, em nossa opinião, menos uma derrota da burocracia “moderna” do que uma concessão inócua, no plano do discurso, aos setores tradicionais com os quais ela convivia no governo, não desagradando de todo, também, aos setores liberais (especialmente fisiocratas e smithianos), como os que existiam na Academia de Ciências de Lisboa.³⁷

A ameaça da Revolução Francesa, da independência norte-americana e as próprias condições do império português inspiraram a proposta de Rodrigo de Souza Coutinho, no final da década, para uma federação imperial. Possivelmente inspirada em sugestões semelhantes de Aranda, Campomanes e Godoy na corte espanhola em relação aos domínios americanos, a reestruturação proposta faria de Portugal o centro de um vasto império intercontinental, mas com a parte brasileira em posição superior à do estatuto colonial; o Brasil seria novamente dividido em duas administrações, uma com sede no Pará, outra no Rio de Janeiro.³⁸

Toda esta política administrativa implementada por mais de meio século teve repercussões no Brasil, a começar pelo “cartesianismo administrativo” pombalino.³⁹ O esforço de racionalização administrativa do governo revelou-se tanto no novo espírito com o qual as medidas foram elaboradas, mostrando-se mais precisas, articuladas entre si e referidas a objetivos em geral amplos, como na forma que apresentam as resoluções, provisões, cartas régias e demais instrumentos que explicitam a vontade oficial. A própria correspondência com o governo, orientava-se aos vice reis e governadores do Brasil, deveria constar de três categorias temáticas: estado político e negócios correlatos; estado militar; estado das finanças e rendas reais. De resto, a documentação em geral dos períodos pombalino e posterior encontra-se classificada pelos seus próprios autores com um senso de organização “moderno” que não existia na documentação anterior.⁴⁰

Os principais administradores encarregados da implantação da política adminis-

35 DELGADO DA SILVA, Antonio, *Collecçam da Legislação ...*, vol. V.

36 WEHLING, Arno, *Administração portuguesa no...*, p. 90.

37 WEHLING, Arno, *Fomentismo português no...*, p. 105.

38 DE SOUSA COUTINHO, Rodrigo, Sistema que mais convém..., in CARNEIRO DE MENDONÇA, Marcos, *O intendente Câmara*, CEN, São Paulo, 1958, p. 277-299.

39 GOMES MACHADO, Lourival. Política e Administração sob os últimos vice-reis, in BUARQUE DE HOLANDA, Sergio *História geral da civilização brasileira*, Difel, São Paulo, 1960.

40 BELLOTO, Heloisa L., *O estado português...*, p. 263.

trativa no Brasil eram, com frequência, entre 1750 e 1808, formados sob a influência das idéias iluministas, nos limites fixados pelo despotismo esclarecido. Governadores de capitanias e vice reis como o marquês do Lavradio, Luis de Vasconcelos e Souza, Fernando José de Portugal e Castro, Francisco Inocêncio de Sousa Coutinho, Luís de Albuquerque e Cáceres, Caetano de Miranda Montenegro, o morgado de Mateus e outros⁴¹, pertenciam à elite burocrática, cujo objetivo era consolidar o domínio português no Brasil, racionalizando as funções públicas, definindo as fronteiras e organizando a tributação. Homens em geral competentes e pouco servis face aos secretários de estado em Portugal – com exceções como Luis da Cunha Menezes, governador de Minas Gerais, ou o vice rei conde de Resende, tidos como truculentos e pouco eficientes – estes administradores tiveram a seu cargo viabilizar o governo colonial na época em que o domínio português mais se viu ameaçado.

A ação dos governadores e vice reis entre 1750 e 1808 evidencia o novo estilo da administração pombalina, diferenciando-se das formas tradicionais, mesmo quando estas tinham caráter reformista, como foi o caso do governador Gomes Freire de Andrade, do Rio de Janeiro (1733-1763). Ao empirismo anterior sucedeu o racionalismo ilustrado, embora tal fato não deva ocultar, quanto aos resultados de suas ações, a força da inércia, a própria resistência de escalões burocráticos inferiores à nova política e a existência de outros capitães gerais que, no juízo de Handelman, muito repetido pela historiografia, em sua maioria “só vinham animados da mesma avidez que os funcionários anteriores”.⁴²

O racionalismo administrativo destes funcionários ilustrados caracterizou-se sobretudo por estabelecer critérios para a solução de problemas, dentro de uma certa visão de conjunto, que se contrapôs às atitudes casuísticas e parciais anteriores. A administração do marquês do Lavradio no Rio de Janeiro (1769-1779) é exemplo desta nova forma de atuação: adoção da contabilidade moderna, reorganização da defesa nas fronteiras e litoral, dinamização administrativa com o estabelecimento de dez circunscrições (na capitania do Rio de Janeiro) dirigidas por mestres de campo, fundação de uma academia científica, fomento agrário.⁴³ Não obstante, havia em sua política elementos claramente tradicionais, como a intervenção na justiça e a hostilidade ao clero regular, pela interferência nos capítulos conventuais.⁴⁴

A defesa do sul do Brasil e a economia (logo, nos anos 1760, a crise econômica) foram as principais preocupações desta burocracia ilustrada.

41 ALDEN, Dauril, *Royal government in Colonial Brazil*, UCP, Berkeley, 1968, passim. FREIRE, Gilberto, *Contribuição para uma sociologia da biografia. O exemplo de Luís de Albuquerque, governador de Mato Grosso, no fim do século XVIII*, AICP, Lisboa, 1966, 2 vols.

42 HANDELMANN, Henrique, *História do Brasil...*, vol. I, p. 284.

43 ALDEN, Dauril, *Royal government in ...*, p. 385 ss; WEHLING, Arno, *Fomentismo português no...*

44 WEHLING, Arno e WEHLING, Maria José, Ação regalista e ordens religiosas no Rio de Janeiro pós-pombalino (1774-1808), in *Actas do Congresso Internacional Missionação Portuguesa e Encontro de Culturas*, vol. III, Braga, 193, p. 563 ss.

A política de defesa compreendeu a construção de fortes no litoral e no interior, que pudessem constituir marcos da presença portuguesa e pontos de referência na linha de fronteiras com os domínios espanhóis fixada pelos tratados de Madri (1750) e Santo Ildefonso (1777). Consistiu, também, na organização de um exército colonial, organizado pelo tenente general Böhm no Rio Grande do Sul, nos moldes da reforma feita pelo conde de Lippe no exército português a mando de Pombal.⁴⁵ Esta política militar teve altos e baixos, como a tentativa, sem êxito, do ministro Martinho de Melo e Castro, de estruturar as tropas coloniais em três linhas permanentes (regimentos portugueses, milícias e ordenanças)⁴⁶. Mais bem sucedida foi a instalação do ensino militar no Rio de Janeiro, em 1792.⁴⁷

A ação econômica do governo colonial concentrou-se na recuperação tributária, pois a arrecadação diminuiu com o declínio da mineração. Para isto procurou-se tanto o emprego de medidas tradicionais, como o combate ao contrabando, a melhor administração dos contratos de arrendamento e o lançamento de novos tributos (inclusive taxas), como medidas novas, de caráter fomentista, em relação a produtos nativos ou aclimatados que pudessem substituir com êxito importações e promover reexportações pela metrópole.⁴⁸ Foi o caso do estímulo oficial ao linho, algodão, anil, cochonilha e outros produtos, em que a ação governamental consistiu em medidas, isoladas ou conjuntas conforme as circunstâncias, de apoio aos lavradores (insumos), orientação técnica e garantia de compra pela fazenda real, seja no regime de liberdade de comércio, seja pela compra da produção pela fazenda real, ou num regime misto.

Quanto às câmaras municipais, continuaram a sofrer os efeitos da centralização, agora agravados pela renovada força da política pombalina. À ação cerceadora do poder central, metropolitano ou colonial, as câmaras conseguiram, às vezes, opor certa resistência, mediante recursos interpostos junto ao Conselho Ultramarino, como ocorreu em 1806, quando a câmara de São Sebastião representou contra impostos extraordinários lançados pelo governador de São Paulo.⁴⁹ A tônica, entretanto, foi a do predomínio do poder estatal, representado pelos vice-reis e governadores de capitanias.

Permanências e mudanças na administração, 1750-1808

Os vários ângulos da administração pública colonial foram desigualmente afetados pelas medidas racionalizadoras, mas em todos eles ocorreu nítida justaposição de permanências e fatores novos, aspecto pelo qual analisaremos a questão.

45 MAGALHÃES, João Batista, *Evolução Militar do Brasil*, Bibliex, Rio de Janeiro, 197, p. 394.

46 Instrução de Martinho de Melo e Castro ao Marquês de Valença, in VARNHAGEN, F. A., *História Geral do...*, vol. IV, p. 290.

47 SAMPAIO PIRASSUNUNGA, Adailton, *Ensino militar no Brasil*, Bibliex, Rio de Janeiro, 1958, p. 27.

48 WEHLING, Arno, *Fomentismo português no...*, p. 185. O açúcar fluminense na recuperação agrícola do Brasil. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, vol. 342, p. 5 ss.

49 WEHLING, Arno, *Administração portuguesa no...*, p. 50 ss.

A administração fazendária apresentava, ainda um quadro predominantemente antigo regime: confusão de atribuições em diferentes órgãos, pouca eficiência na arrecadação de tributos, taxaço desigual e injusta, controle frouxo sobre o contrabando e a fraude, criação de despesas sem previsão de recursos, escassez de informações econômicas e administrativas. A ação renovadora teve como objetivos:

- a) conhecer o quadro econômico do Império português, a fim de determinar os fluxos de receita e despesa do estado.
- b) redimensionar a administração fiscal, aumentando-lhe a eficiência.
- c) aumentar a receita tributária, pela melhor arrecadação e combate ao contrabando, estímulo à produção de artigos tradicionais e novas culturas e incorporação à coroa de bens de mão morta e propriedades eclesiásticas.
- d) diminuir as despesas do estado, moderando-se os gastos com o funcionalismo, obras públicas e despesas suntuárias.⁵⁰

Para implementar estes objetivos foram criados, em Portugal, o Erário Régio e no Brasil as Juntas de Fazenda. Estas, presididas pelo vice rei ou governador de capitania, compunham-se da mais alta autoridade judicial – chanceler, havendo tribunal da relação, ouvidor, nas demais capitanias, juiz de fora no Maranhão – do provedor da fazenda, do procurador, do tesoureiro geral e do contador geral, auxiliados por um quadro burocrático de técnicos em contabilidade e finanças.

Cabia às Juntas de Fazenda supervisionar diretamente as provedorias, contadorias, alfândegas, casas da moeda e intendências da marinha e armazéns reais. Paralela ou indiretamente eram a elas subordinados a intendência do ouro e diamantes e as mesas de inspeção de produtos. Independentemente entre si, as Juntas de Fazenda deveriam organizar o pagamento das folhas civil, militar e eclesiástica, arrecadar todas as rendas reais, organizar o pagamento das demais despesas públicas, supervisionar os órgãos mencionados, enviar semestralmente balanço de receita e despesa para o Erário Régio e decidir sobre despesas determinadas por outros órgãos.⁵¹

Exemplo desta política inovadora, já no período pós pombalino, foram as propostas de Rodrigo de Sousa Coutinho (“Sistema político que mais convém que a Coroa abrace para a conservação dos seus vastos domínios”, de 1798 e “Parecer sobre o Plano da Fazenda”, de 1799) visando uma mudança estrutural na filosofia administrativa do Império pedindo, no plano fazendário, alterações na tributação, na arrecadação (“para que não se alimente uma inútil e improdutivo classe de homens com dano das classes úteis e industriosas”), no controle orçamentário e no crédito público.⁵² Dificuldades de natureza social e econômica, já amplamente discutidas na historiografia, obstaram a realização deste e de outros planos semelhantes.

Quanto à tributação, continuava compreendendo os **impostos** (quintos, dízi-

50 WEILING, Arno, *Administração portuguesa no...*, p. 75 ss e 113 ss.

51 DE CARNAXIDE, Visconde, *O Brasil na administração pombalina*, CEN, São Paulo, 1940, p. 298.

52 DE SOUSA COUTINHO, Rodrigo, *Textos políticos, econômicos e financeiros*, Banco de Portugal, Lisboa, 1993, 2 vols.

mas, dízimos, subsídios voluntário e literário, alfandegários, de passagens, sisas), os **contratos** (arrematados por grupos ou indivíduos que adiantavam determinada soma, garantindo-se a exclusividade da exploração – como ocorreu com o sal e a pesca da baleia), os **donativos** (impostos extraordinários justificados por circunstâncias inesperadas como catástrofes, guerras ou déficit público excessivo) e as **taxas** (contrapartida de serviços, inclusive burocráticos). Havia ainda o ingresso de **recursos extraordinários** (bens de mão morta, confiscos, rendas de propriedades incorporadas ao patrimônio da Coroa). Neste particular ocorreram inovações, já na virada do século XIX, como a eliminação dos monopólios sobre o sal e a pesca da baleia, fixando-se compensatoriamente os impostos de saída do reino (sal exportado para o Brasil) e de saída do Brasil (salinas de Pernambuco, Cabo Frio, Rio Grande e futuras explorações), bem como, do “papel selado”, taxa que complementaria a formalização dos negócios.⁵³

Uma nova filosofia tributária, fruto da influência liberal e fisiocrática, começava a ganhar corpo no final do século XVIII, encontrando sua figura mais característica no ministro Rodrigo de Sousa Coutinho, conde de Linhares: o imposto deveria exigir de cada contribuinte quantias correspondentes às suas possibilidades; o momento da cobrança deveria ser arbitrário, mas correto, não estimulando tratamento desigual; sua cobrança deveria ser a mais simples possível; e dever-se-ia tributar com equidade todas as fontes de renda, para evitar “o mal de se perder o sistema do equilíbrio político”.⁵⁴

O declínio da mineração foi responsável pela escassez de moeda e crédito ocorrida a partir dos anos 1770. Para enfrentar o problema foram tomadas medidas paliativas, como a autorização para que tivessem curso as apólices das companhias privilegiadas pombalinas (alvará de 21 de julho de 1776)⁵⁵ e os bilhetes de extração do distrito diamantino⁵⁶, além dos “escritos” ou bilhetes da alfândega e da moeda provincial, que já circulavam. Nos anos 1790 a falta de meios de pagamento na colônia tornou-se mais aguda, provavelmente – o assunto não é satisfatoriamente conhecido – devido à expansão das exportações brasileiras, a qual gerou na metrópole um excesso de capitais, que permaneceu em mãos dos comerciantes, proprietários rurais, Igreja ou do próprio estado.⁵⁷ Tornou-se também clara a falta que faziam instituições que disciplinassem o fluxo financeiro (como os bancos e as caixas de crédito, sugeridos por Rodrigo de Sousa Coutinho), pois a circulação monetária e os investimentos ficavam prejudicados. O mesmo ministro propôs, em 1799, um “Plano de criação de

53 *Reflexões sobre as finanças e a finalidade de Portugal* (1786), vol. I, p. 233. Representação ao Príncipe Regente sobre um plano de fazenda (1799), p. 131. Alvará de abolição do contrato do estanque do sal e da pescaria das baleias no Brasil (1801), p. 247.

54 *Reflexões sobre as ...*, vol. I, p. 233 ss.

55 DELGADO DA SILVA, Antonio, *Colleccam da Legislação ...*, vol. II.

56 DOS SANTOS, Joaquim Felício, *Memória do distrito diamantino*, O Cruzeiro, Rio de Janeiro, 1956, p. 172.

57 MACALHÃES GODINHO, Victorino, *Prix et monnaies...*, p. 148.

caixas de crédito”, cujo objetivo era uma radical reforma administrativa na estrutura das finanças públicas de Portugal e do Império, prevendo:

- a) continuação das emissões de apólices a juros
- b) criação de um banco emissor de papel-moeda resgatável em ouro
- c) criação de caixas de crédito, com as características de bancos de fomento para apoiar a agricultura e o comércio, podendo realizar emissões locais, lastreadas.⁵⁸

Tais medidas eram propostas após exame cuidadoso da situação em outros países que já as adotavam, particularmente a do papel moeda, dado o recente fracasso dos assignats da Revolução Francesa. A base desta reorganização financeira, porém, seria a reforma administrativa do próprio estado, que precisaria definir e controlar o orçamento público e equilibrar receita e despesa.⁵⁹

O plano dependia, entretanto, do apoio dos “negociantes e outros capitalistas”, para o que o ministro solicitava a colaboração, no Brasil, do vice rei, do governador da Bahia e de outras autoridades.⁶⁰

A acolhida, entretanto, não foi animadora, nem no Rio de Janeiro, nem na Bahia: os resultados ficaram aquém dos 300.000 cruzados que D. Rodrigo esperava conseguir para estabelecer as caixas e financiar a produção sob garantia hipotecária.⁶¹ Os administradores das duas capitanias explicaram ao ministro que o fracasso deveu-se à falta de confiança dos comerciantes, senhores de engenho e outros proprietários rurais em relação ao papel moeda, pelas experiências anteriores na própria colônia com seus sucedâneos, as apólices e bilhetes de extração, negociados com grandes taxas de redesconto. Pesou também a atitude de comerciantes que, intermediários naturais entre as casas comerciais metropolitanas que representavam e os proprietários rurais, interessavam-se em preservar sua condição de “banqueiros sem banco”, não lhes agradando a concorrência de um banco oficial de fomento que se propunha a operar com taxas anuais subsidiadas de 4% ao ano.⁶²

Assim, a administração fazendária entre 1750 e 1808 viu-se presa num emaranhado de crises, que compreendiam o declínio da mineração, o aumento das despesas públicas com as guerras do sul, a necessidade de fomentar produtos através da garantia de compra pela fazenda real, o pagamento de fornecedores às repartições públicas, o aumento da dívida passiva e a má arrecadação tributária.⁶³

Os sucessivos governos, especialmente na regência de D. João em Portugal, procu-

58 DE SOUSA COUTINHO, Rodrigo, *Textos políticos, econômicos...*, vol. II, p. 149.

59 DE SOUSA COUTINHO, Rodrigo, *Textos políticos, econômicos...*, p. 151.

60 Arquivo Nacional, Correspondência dos Vice-Reis, Códice 68, Livro 8, fl. 120.

61 Arquivo Nacional, Correspondência dos ..., Livro 8, fl. 160 v.

62 PINTO DE AGUIAR, Manuel, *Bancos no Brasil Colonial*, Progresso, Salvador, 1960, p. 26. *Correspondência dos Vice Reis...*, Códice 68, L. 8, fl. 250.

63 WEHLING, Arno e WEHLING, Maria José, *Formação do Brasil...*, p. 320 ss.

ravam modernizar a estrutura financeira, orçamentária e administrativa do estado, embora as resistências e as próprias contradições do processo (como a atitude dos comerciantes "comissários") tenham reduzido substancialmente seus efeitos.

* * *

A administração judicial caracterizava-se ainda no final do século XVIII pelo caráter semi-patrimonial que tivera até então, tanto em Portugal como no Brasil. Vários tribunais com jurisdição pouco definida, conflitos de competência e escassez de tabeliães eram problemas comuns aos dois lados do Atlântico.⁶⁴ No Brasil, a extensão da colônia fazia com que, além disso, a justiça se concentrasse em poucas áreas, deixando o interior sem a presença judicial.⁶⁵ Houve, entretanto, introdução de fatores novos, os quais, sem força para mudar o conjunto, representam algumas das características que irão se impor na máquina judiciária do Império.

Em primeiro lugar, é preciso assinalar que houve duas justiças coloniais: a oficial, representada pelo aparato dos tribunais e ouvidorias, aplicando a legislação das Ordenações, leis extravagantes e outros instrumentos normativos; e a "local", isto é, as diversas formas de "justiça" consuetudinária, geralmente, privada, exercida no interior pelas forças do mandonismo rural.⁶⁶ Entre ambas imiscuiu-se, na segunda metade do século XVIII, o novo direito natural (racional, na expressão de Bobbio), com a nova concepção de justiça haurida dos ideais iluministas, redefinindo os direitos individuais e a organização do estado. Em Portugal esta inovação correspondeu ao projeto Melo Freire (1778) de renovação legislativa, afinal abandonado pelas resistências que desencadeou⁶⁷ e ao projeto de Rodrigo de Sousa Coutinho.

O projeto de Sousa Coutinho propunha uma reforma completa da magistratura, com especialização de funções, separação das atribuições fazendárias dos juizes e ouvidores das comarcas, redução do número de funcionários da justiça e maior autoridade para os magistrados, de modo a reforçá-los nas suas relações com governadores e vice reis.⁶⁸

Quanto à estrutura judicial, ela compreendia a Casa de Suplicação, como última instância, em Lisboa e as relações do Porto (jurisdição sobre Portugal e ilhas), Bahia (jurisdição sobre Brasil e África) e Goa. Em 1751 foi criada a Relação do Rio de Janeiro, com jurisdição sobre o centro sul do país.⁶⁹ Em outras capitanias criaram-se tribunais locais, as juntas de justiça (Maranhão, Minas Gerais, Rio Grande e Pernambuco), instaladas e regidas por cartas régias específicas. Sobre o funcionamento destes tribu-

64 GOMES BEZERRA CÂMARA, José, *Subsídios para a história do direito pátrio*, vol. III, Brasiliense, Rio de Janeiro, 1964, p. 188.

65 PRADO, Caio Jr., *Evolução política do Brasil*, Brasiliense, São Paulo, 1974, p. 80 ss.

66 WEHLING, Arno, *Administração portuguesa no...*, p. 151 ss.

67 ESPINOSA GOMES DA SILVA, Nuno, *História do Direito*, p. 334.

68 Publicado em CARNEIRO DE MENDONÇA, Marcos, *O intendente Câmara*, p. 300 ss.

69 WEHLING, Arno e WEHLING, Maria José, *As origens do...*, p. 155.

nais e sua burocracia não há diferenças marcantes a assinalar em relação ao período anterior a 1750.

Não parece ter havido, para a segunda metade do século XVIII, diferenças também para o padrão encontrado por Stuart Schwartz para a Relação da Bahia⁷⁰, isto é, o acesso aos cargos mais altos dos tribunais fazia-se sem distinção entre portugueses e brasileiros, desde que o candidato tivesse cumprido o "cursus honorum": bacharelado em Coimbra, ingresso na magistratura (Portugal ou Ultramar) como juiz de fora, ouvidor de comarca e desembargador, admitindo-se uma média de três a seis anos para o exercício tanto de magistratura como da ouvidoria, o que significava cerca de quinze anos entre o término dos estudos e o ingresso num tribunal superior.⁷¹ No plano social, continuavam freqüentes as relações, inclusive matrimoniais, com as elites locais, o que desloca de algumas interpretações (como as de Handelman e Faoro), para quem repetir-se-ia no Brasil o modelo espanhol às vésperas da independência – a aliança de comerciantes e funcionários reais contra a aristocracia "criolla".⁷²

As relações entre a magistratura e os governos não foram tranqüilas no final do século XVIII. Precariedade da administração da justiça, com morosidade nos processos, despotismo e incompetência, são queixas apresentadas pelas câmaras das vilas ou por particulares e freqüentemente endossadas pelos governadores "ilustrados". O marquês do Lavradio foi contundente em seu Relatório, que sintetiza bem os conflitos existentes entre a nova mentalidade administrativa e a rotina tradicional:

"Em onze para doze anos que tenho governado na América me não constou nunca que um só juiz procurasse acomodar as partes, persuadí-las a que não se arruinassem com contendas e injustos pleitos..."⁷³

* * *

A administração militar continuava estruturada nas tropas de primeira, segunda e terceira linha. A primeira linha – regimentos de tropa paga, profissional – regia-se por normas estabelecidas à época de Pombal, em 1763 (Regulamento do Conde de Lippe) e 1767 (orientação estratégicas e táticas), cujo objetivo era atualizar o exército português de acordo com os modelos dominantes no restante da Europa, durante a guerra dos Sete Anos.⁷⁴

A execução da nova política militar no Brasil coube ao tenente general João

70 SCHWARTZ, Stuart B., *Burocracia e sociedade no Brasil colonial*. Perspectiva, São Paulo, 1979, passim.

71 WEHLING, Arno e WEHLING, Maria José, O magistrado do Tribunal da Relação do Rio de Janeiro: origem geográfica e social, *Anais da XVI Reunião Anual da Sociedade Brasileira de Pesquisa Histórica*, Curitiba, 1997, p. 151.

72 WEHLING, Arno e WEHLING, Maria José, A justiça iberoamericana colonial: aspectos comparados das Audiências e Tribunais da Relação, *Ciências Humanas*, (19) v. 2, p. 85 ss.

73 DO LAVRADIO, Marquês. Relatório apresentado a Luís de Vasconcelos e Sousa, in DE CARNAXIDE, Visconde, *O Brasil na...*, p. 362.

74 MAGALHÃES, João Batista, *Evolução Militar do ...*, p. 282.

Henrique Böhme, que não foi apenas o chefe militar vitorioso da reconquista do Rio Grande, mas o autor do planejamento defensivo do Rio de Janeiro para o sul, além de introdutor das reformas do conde de Lippe no Brasil.⁷⁵ Böhme, como inspetor geral das tropas, acompanhado por diversos auxiliares europeus deu a primeira estruturação “moderna” – no sentido dos exércitos profissionais do século XVIII – às tropas no Brasil.⁷⁶

A política de defesa entre 1750 e 1808 aspirou criar um sistema no qual se articularam as tropas profissionais, as milícias e as ordenanças. Esta concepção apareceu claramente nas instruções de Martinho de Melo e Castro ao vice rei Luis de Vasconcelos e Sousa, em 1779, ao afirmar que nenhum país

*por mais formidável que fosse tentara até então defender suas colônias com as únicas forças do país dominante... as principais forças que não de defender o Brasil são as do mesmo Brasil*⁷⁷

Na realidade, porém, a articulação era precária, pelas dificuldades materiais e pelos conflitos de autoridade que ensejava, como ocorreu entre o general Böhme e o marquês do Lavradio, com este terminando por impor sua autoridade como vice rei e capitão general.⁷⁸

Pode-se afirmar que, no final do século XVIII, o Brasil dispunha de um inarticulado corpo de defesa, constituído por tropas profissionais irregularmente distribuídas pelo território e alguns regimentos de milícias e ordenanças, variáveis em organização e eficiência de capitania para capitania.

Medidas complementares para instituir um exército local foram tomadas. A mencionada instalação de aulas de artilharia, arquitetura e engenharia militar, mais tarde (1792) transformadas na Real Academia da Artilharia, Fortificação e Desenho da Cidade do Rio de Janeiro, foi passo importante para a formação de oficiais na própria colônia, pois os formados pela academia, após um estágio probatório, poderiam optar pelo serviço na infantaria, cavalaria ou artilharia.⁷⁹ Outra medida no sentido de institucionalizar no país a atividade militar foi a criação da justiça militar, em 1763, com o estabelecimento das auditorias. A julgar pelas críticas de Luis do Santos Vilhena, no início do século XIX, esta justiça foi pouco eficiente para coibir o mau comportamento generalizado de soldados e oficiais na Bahia, pois o espírito de corps fazia com que nenhum réu

75 WEHLING, Arno, *Administração portuguesa no...*, p. 187 ss.

76 BÖHM, João Henrique, *Mémoires relatifs à l'expédition au Rio grande, Anais do Simpósio Comemorativo do Bicentário do Rio Grande*, vol. III, IHGB, Rio de Janeiro, 1979, p. 9-230.

77 Instruções de Martinho de Melo e Castro ao marquês de Valença, in DE VARNHAGEN, F. A., *História Geral do...*, vol. IV, p. 222.

78 WEHLING, Arno, *Administração portuguesa no...*, p. 189.

79 SAMPAIO PIRASSUNUNGA, Adailton, *Ensino militar no...*, p. 92.

jamais chega à pena última, seja qual for o delito ⁸⁰

Podemos, assim, afirmar também ter havido, para a administração militar, um “cartesianismo administrativo”, especialmente no período pombalino, o qual viria a chocar-se, freqüentemente, com os objetivos prebendários da elite local, que encarava os cargos militares como quaisquer outros da estrutura antigo regime – isto é, indicadores de status, mais do que instrumentos de uma política administrativa.⁸¹

O conflito se evidencia na organização das milícias e ordenanças e na resistência ao recrutamento (particularmente forte à época das guerras do sul), impedindo que tivesse efeitos maiores o planejamento defensivo global que Pombal e Melo e Castro desejavam. Este fracasso, entretanto, não impediu que resultados imediatos e parciais se concretizassem: a manutenção da linha de fronteiras e a organização do exército do sul, considerado o mais importante devido à instabilidade da região platina.

* * *

A administração eclesiástica entre 1750 e 1808 continuou intimamente ligada à do estado. O clero secular nada mais era do que um ramo da administração pública, dentro da política regalista, recomendando-se aos governadores a supervisão das atividades do sacerdócio, mesmo reconhecendo a precedência do bispo em assuntos da diocese.⁸² Esta, presidida por um bispo, tinha como principais órgãos a câmara eclesiástica (espécie de conselho), a chancelaria (emissão de atos administrativos) e o juízo eclesiástico (espécie de tribunal eclesiástico, julgando à luz do direito canônico mas bastante esvaziado pela ação dos tribunais civis).⁸³

Continuavam freqüentes os conflitos das autoridades eclesiásticas com os demais escalões do poder. Entre governadores e bispos e entre magistrados e bispos os conflitos eram em geral sobre questões de jurisdição e precedências. Entre câmaras, bispos e vigários paroquiais prevaleciam aspectos financeiros, devido aos excessos cometidos na tributação eclesiástica.⁸⁴

Há, também, continuidade na atitude dos administradores ilustrados, que se revelaram em geral tão tradicionalmente regalistas como seus antecessores. Rodrigo de Sousa Coutinho, em geral “modernizador”, na sugestão sobre a reforma administrativa do Império, citando Bossuet, justificou o padroado e defendeu congruas justas para o clero.⁸⁵

80 DOS SANTOS VILHENA, Luis, *Notícias soteropolitanas e brasílicas*, Imprensa Oficial, Salvador, 1922, vol. I, p. 169.

81 WEHLING, Arno, *Administração portuguesa no...*, p. 205 ss.

82 JACOBINA LACOMBE, Américo, A igreja no Brasil Colonial, in BUARQUE DE HOLANDA, Sergio (coord.), *História geral da civilização brasileira*, vol. II, Difel, São Paulo, 1960, p. 70.

83 MONTEIRO DA VIDE, Sebastião, *Constituições primeiras do arcebispado da Bahia*, São Paulo, 1853; trata-se da principal consolidação de leis eclesiásticas do período colonial.

84 Alguns exemplos diferenciados em WEHLING, Arno, *Administração portuguesa no...*, p. 176-177.

85 DE SOUSA COUTINHO, Rodrigo, *Textos políticos, econômicos...*, vol. II, p. 50.

De modo geral, estes administradores do despotismo tinham em comum com os teóricos iluministas, no aspecto religioso, apenas a crítica ao número excessivo de sacerdotes (que associavam à ociosidade e ao atraso econômico do Império) e a persistência do clero regular, pois as ordens religiosas pareciam-lhes ainda excessivamente poderosas e com patrimônio desproporcional a seus fins.

* * *

Nos demais aspectos da administração civil propriamente dita, a segunda metade do século XVIII apresenta-se razoavelmente dinâmica, para os padrões da época. Antigos problemas persistem, mas as soluções encontradas pelos administradores revelam um novo ritmo administrativo. A crônica escassez de informações que orientassem os processos decisórios foi enfrentada com a elaboração de mapas, roteiros, memórias, descrições e outros instrumentos que acumularam uma quantidade de informações até então inexistentes no Brasil colonial.⁸⁶

As dificuldades de comunicação e transportes foram enfrentadas, com a abertura de novos caminhos, por iniciativa de câmaras municipais e governadores das capitâneas, com sua administração cabendo a uns e outros. Os correios, antiga reivindicação colonial, foram instalados no final do século XVIII.

As obras públicas em alguns núcleos urbanos, como o Rio de Janeiro, intensificaram-se, acompanhando a expansão demográfica; os recursos necessários originavam-se da fazenda real ou das Câmaras municipais, com a mão de obra sendo formada por assalariados, escravos ou vadios obrigados ao trabalho, este último procedimento, aliás, comum ao despotismo europeu.⁸⁷

Nos campos da educação, cultura e saúde ocorreram mudanças significativas, menos pelos resultados e mais como exemplos de atitudes favoráveis às transformações. A expulsão dos jesuítas acarretou o estabelecimento, pelo governo, das aulas régias, em substituições às escolas por eles mantidas. O fracasso dessa experiência deve ser atribuído à escassez de professores, insuficiência de recursos (oriundos de um imposto específico, o subsídio literário), má aplicação de verbas e falta de coordenação administrativa.⁸⁸

A carta régia de 19 de agosto de 1799 procurou organizar o sistema de aulas régias, determinando a realização de concursos públicos para preenchimentos das vagas, a nomeação pelo governador ou vice rei (com a anuência do bispo) e a inspeção escolar.⁸⁹ Logo depois criou-se a figura do inspetor escolar, obrigatória-

86 WEHLING, Arno, *Administração portuguesa no...*, p. 75-76.

87 DE VASCONCELOS E SOUSA, Luís, Relação instrutiva e circunstanciada para ser entregue ao seu sucessor, *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, 4 (4), 1842, p. 137.

88 DOS SANTOS VILHENA, Luís, *Notícias soteropolitanas e...*, vol. II, p. 439.

89 DELGADO DA SILVA, Antonio, *Collecção da Legislação ...*, vol. III

mente professor, a quem caberia visitar com periodicidade as escolas e elaborar relatórios sobre assiduidade e proficiência dos mestres, métodos de ensino e livros didáticos.⁹⁰ A comparação entre o período anterior e a experiência das aulas régias, porém, revelou-se desalentadora para os críticos dos jesuítas.

O fosso entre o país legal e o país real, no que respeita à instrução pública em fins do século era enorme. As intenções legislativas e a realidade do ensino primário e das aulas régias chocavam-se frontalmente, com os governadores das capitanias freqüentemente queixando-se, para Lisboa, de insuficiência de escolas e professores, má formação dos quadros docentes, baixa remuneração e atraso sistemático de pagamento.⁹¹

De 1771 a 1794 tentou-se dar à Real Mesa Censória o encargo de supervisionar o ensino leigo no Brasil, mas a experiência revelou-se ineficaz, favorecendo a corrupção e o nepotismo. Em 1794 a supervisão voltou aos governadores e vice reis.

Os próprios dirigentes coloniais atuavam desordenadamente no assunto, inclusive ao sabor de suas opiniões pessoais e atitudes ideológicas. Caso extremo foi o do governador do Pará, Fernando Antônio de Noronha, em 1795, que deu despacho contrário ao pagamento de salários atrasados ao professor de filosofia de Belém, sob o argumento radicalmente anti-ilustrado que

*o abuso dos estudos superiores só servia para nutrir o orgulho próprio dos habitantes do Meio Dia e destruir os laços de subordinação política e civil que devem ligar os habitantes da colônia à Metrópole*⁹²

A atitude do estado português ante a cultura, neste período, foi dúbia: de um lado, estimulava-se, desde Pombal, a difusão de idéias iluministas que contribuíssem para a modernização do estado e da própria sociedade, na medida desejada pelas elites reformistas; por outro, estabelecia-se um marco, nem sempre claramente identificável, entre o permitido e o não permitido, em geral procurando-se distinguir a ciência e a técnica "newtonianas" das idéias políticas da Ilustração. Na década de 1790, com os acontecimentos da Revolução Francesa e os processos de conjuração no Brasil (Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia), adotou-se política mais rígida, com o endurecimento da censura a material impresso e controles sobre a difusão de livros estrangeiros. Se em Portugal, a censura cabia concomitantemente à Real Mesa Censória (criada em 1768 por Pombal), Santo Ofício, ordinário eclesiástico e desembargo do Paço, no Brasil sua responsabilidade era das autoridades locais, o que não impediu que nas devassas da conjuração minei-

90 DELGADO DA SILVA, Antonio, *Collecção da Legislação ...*, vol. III

91 WEHLING, Amo, *Administração portuguesa no...*, p. 95 ss.

92 MARQUES, César Augusto, *Dicionário histórico-geográfico da província do Maranhão*, Sudena, Rio de Janeiro, 1970, p. 346.

ra e carioca se encontrasse grande número de obras proibidas pela censura portuguesa.⁹³

Devemos observar, entretanto, que o estímulo à cultura, naqueles limites fixados pelos detentores do poder, também ocorreu à época, bastando lembrar a fundação de instituições como a Real Academia de Ciências de Lisboa, e a Academia Científica e a Sociedade Literária, no Rio de Janeiro, estas pela ação direta dos vice reis Lavradio e Luis de Vasconcelos. Dominadas pela preocupação de fomento econômico, estas instituições dispunham-se a assessorar o estado na tarefa de enfrentar a crise conjuntural do final do século, havendo, também, em seus textos, propostas de reformas mais profundas, aparentemente estimuladas pelos setores mais “modernos” da burocracia.⁹⁴

O conceito moderno de saúde pública somente fazia tímida entrada no Brasil à época. Os hospitais eram, em geral, militares, além das Santas Casas de Misericórdia. Os governadores e vice reis tinham apenas uma influência indireta nestas instituições. Hospitais públicos, higiene urbana e profilaxia eram preocupações eventuais dos governadores, sem que existisse orientação sistemática a respeito. As endemias e epidemias eram atribuídas por Vilhena a “motivos remediáveis”, não corrigidos por falta de “governo político”⁹⁵, como o controle dos cemitérios, da água potável, dos esgotos e das áreas pantanosas. Administrativamente, até 1782, a responsabilidade da higiene pública cabia às câmaras municipais, supervisionadas pelo físico mor e pelo cirurgião mor do Reino, que enviavam representantes ao Brasil. Em 1782, sem eliminar a atuação das Câmaras, foi criada a Real Junta do Proto Medicato, no que pode ser considerado o embrião de uma administração “moderna” da saúde pública.

A atividade conjunta foi entretanto muito precária. Farmácias sem controle, hospitais inoperantes ou à márgem de recursos, falta de médicos e cirurgiões compunham o quadro da saúde pública, substituída normalmente pela medicina rústica de fundo indígena, africana ou peninsular. Apesar disso, a ação pública revelou-se eficaz na introdução da vacina contra a varíola, quando ela ainda se iniciava na Europa, na própria década de 1790. Bem disseminada pela maioria das capitânias, a vacinação permitiu a diminuição da incidência da doença, fato constatado a partir de 1808 por viajantes como Luccock, Spix e Martius.

O abastecimento era responsabilidade das câmaras e governadores. No final do século XVIII, em torno dos núcleos urbanos mais significativos, já existia uma produção voltada para o abastecimento, plantando-se mandioca, milho, feijão, hortaliças e frutas, além da criação de pequenos animais. À administração pública cabia supervisionar a distribuição e de abastecimento, enfrentando problemas como a fal-

93 WEHLING, Arno e WEHLING, Maria José, *Formação do Brasil...*, p. 338. MAXWELL, Keneth, *A devassa da devassa*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1978, p. 285

94 WEHLING, Arno, *Fomentismo português no...*, p. 202.

95 DOS SANTOS VILHENA, Luis, *Notícias soteropolitanas e...*, vol. II, p. 300.

ta de uma boa rede de transporte, de depósitos e celeiros públicos, de locais para comercialização, além da ação de intermediários.

Os governadores enfrentaram à época um problema antigo e que se originava na própria condição colonial, a concorrência da agricultura de exportação. Dependendo das condições do mercado externo, abandonavam-se as lavouras de subsistência, provocando crise de abastecimento e alta de preços; este problema tornou-se mais agudo quando da recuperação do mercado açucareiro, após 1780, afetando especialmente o abastecimento em Pernambuco, Bahia e Rio de Janeiro.

A ordem pública era, igualmente, responsabilidade de câmaras e governadores. O quadro geral de insegurança existente desde o século XVI ampliou-se no final do século XVIII. Se no sertão vigia a justiça privada e multiplicavam-se os casos de banditismo individual e organizado, mesmo nas áreas urbanas era arriscado o deslocamento em determinados horários. Os governadores procuraram enfrentar o problema com a detenção de criminosos e vadios, a ampliação das prisões e o seu emprego em trabalhos forçados. Além da criminalidade eram encarados como de ordem pública a prostituição, com diversas normas e práticas repressoras e os conflitos de terra que se estendiam por todo o país, seja nas áreas de "fronteira móvel" do sul, em Minas, no norte fluminense ou no norte e nordeste; a estes a administração assistiu quase sempre impotente, restringido-se a ação pública a relatórios e reprimendas dos governadores aos abusos mais notórios (como no Rio Grande) e à tentativa de uma nova legislação agrária no final do século XVIII, frustrada pela incapacidade do poder estatal para colocá-la em prática.

Finalmente, a administração dos setores marginalizados revelou traços das novas concepções políticas e sociais da segunda metade do século. A eliminação das restrições jurídicas discriminatórias dos cristãos novos e ciganos e a modificação da atitude ante os indígenas, são características. Neste último caso, a sucessão de experiências político-administrativas – em meio século passou-se do regime de aldeamentos para o dos diretórios com direção oficial (1757-1798) e o de liberdade – revelou a perplexidade da administração pública em lidar com um problema que tradicionalmente envolvia interesses contraditórios dos próprios índios, dos colonos, da igreja e da burocracia estatal, em geral centrados na questão da ocupação da terra, ou seja, os conflitos entre as frentes colonizadoras em expressão e as populações indígenas.

* * *

A administração portuguesa no Brasil entre 1750 e 1808 revelou-se, em síntese, no plano teórico, uma transição entre o modelo patrimonial do Antigo Regime "tradicional" (isto é, anterior ao chamado "despotismo esclarecido") o modelo burocrático "moderno" que os administradores ilustrados iniciavam, tanto por opção ideológica, como pelos condicionamentos materiais. Encontramos, assim, o que Riggs chamou, para outro contexto, de "modelo prismático", onde conviveram traços (predominantes) antigos, como os sistemas de arrematação de cargos públicos e con-

tratos e modernos, como a burocracia especializada judiciária ou contábil, além das tentativas de renovação legislativa.

Se a própria condição colonial inibiu a consolidação de alguns aspectos racionalizadores, da administração pública, os existentes foram, entretanto, subsídio não desprezível – embora o assunto demande novas pesquisas – para a organização do estado administrativo brasileiro do século XIX, cujas origens buscam-se mais frequentemente no transplante de instituições realizado à época da transferência da Corte portuguesa para o Brasil, a partir de 1808.

Os políticos e administradores ilustrados, apesar de todas as limitações, que lhes foram impostas, foram os responsáveis pelo primeiro esforço racionalizador sistematicamente empreendido para consolidar o estado colonial em novas bases, superando o empirismo tradicional. ☛