

TRAÇOS DA ATIVIDADE DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA NO BRASIL COLÔNIA: O DIRECTORIO COMO UM DOS ELEMENTOS DE DISSOLUÇÃO DA SOCIEDADE CORPORATIVA E PATRIMONIAL

Adriano De Bortoli¹

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Traços patrimonialistas da Administração Pública no Brasil colônia; 2.1 A Administração Pública nas Capitânias hereditárias; 2.2 A Administração Pública dos governos-gerais; 3. A Administração Pública do Brasil colônia sob o "governo" do Marquês de Pombal; 3.1 A atividade de Polícia Administrativa; 3.2 A Polícia Administrativa no Brasil colônia: o Directorio; 4. Considerações finais; 5. Referências

RESUMO: O trabalho tem por objetivo compreender os traços que compõem a atividade de Polícia Administrativa no período correspondente ao absolutismo esclarecido do Marquês de Pombal, comparando-se a estrutura administrativa da ordem patrimonialista da Coroa Portuguesa com um alvará específico daquela época: "Directorio, que se deve observar nas Povoações dos Índios do Pará, e Maranhão", como uma tendência de dissolução da organização corporativa daquela sociedade e com isso, também, compreender o processo de construção do Direito Administrativo no Brasil. Obteve-se como resultado da pesquisa que o conteúdo jurídico do documento analisado aponta para uma mudança na atuação do Estado, guiada por uma técnica de governo por meio da regulação preventiva em busca de uma maior racionalização de suas atividades econômicas e do seu fortalecimento.

PALAVRAS-CHAVE: polícia administrativa, absolutismo esclarecido, direito administrativo

ABSTRACT: The work aims to understand the traits that make the activity of Police Administration in the period corresponding to the enlightened absolutism of the Marquês de Pombal, compared to the administrative structure of the order patrimonialista the Portuguese crown with a specific permit at the time: "Directorio, que se deve observar nas Povoações dos Índios do Pará, e Maranhão" as a trend of corporate dissolution of the organization that society and with that also understand the process of the Administrative Law in Brazil. There was as a result of the research that the legal content of the document analysis points to a change in the performance of the state, guided by a technique of government through preventive regulation in search of greater rationalization of its economic activity and its strengthening.

KEY WORDS: police administration, enlightened absolutism, administrative law

1 Introdução

Ao tratar do surgimento do Direito Administrativo, Hespanha traça três planos que possibilitaram a sua constituição como ramo autônomo da ciência jurídica no decorrer do século XVIII: a) o plano institucional, ao ocorrer a dissolução da organização corporativa da sociedade e a assunção das atividades de polícia pela coroa; b) o plano ideológico, ao haver a substituição da "realização da justiça" pela promoção do "interesse público" como objetivo da atividade de poder; c) o plano científico-doutrinal, ao surgir uma nova disciplina jurídico-processual, pautada pela executoriedade independentemente de decisão judicial, não sujeição de suas decisões a embargos, não obediência ao princípio do contraditório².

Para os administrativistas brasileiros, em geral, o surgimento do Direito Administrativo está relacionado somente com o plano científico-doutrinal, com ênfase para a publicação da *Loi* de 28 de fevereiro de 1800 na França³ e para a decisão do "*arrêt Blanco*", em 8 de fevereiro de 1873⁴. A partir dessas referências, o Direito Administrativo brasileiro é apresentado como uma recepção da doutrina francesa pós-revolução por meio da publicação dos primeiros tratados sobre a matéria ou da criação de cátedras nos cursos jurídicos⁵.

Esses fatos, entretanto, podem ser insuficientes para responder com segurança como se originaram os principais institutos e como se construíam as condições institucionais para a constituição do Direito Administrativo no Brasil.

A existência de uma linha de continuidade entre a estrutura administrativa do Antigo Regime e a dos Estados Liberais⁶ permite uma abordagem que fuja das referências "consagradas" e tente explorar outros caminhos.

Um desses caminhos é o da atividade de Polícia no período do Marquês de Pombal (1750-1777), no qual se percebe uma mudança na atuação da Coroa portuguesa por meio da produção legislativa de diversos alvarás com caráter regulatório e disciplinador das atividades dos súditos, voltado para uma maior racionalização das atividades do Estado⁷.

Para tanto, o trabalho tem por objetivo compreender os traços que compõem a atividade de Polícia Administrativa no período correspondente ao absolutismo esclarecido do Marquês de Pombal, comparando-se a estrutura administrativa da ordem patrimonialista da Coroa Portuguesa com um alvará específico daquela época: "Directorio, que se deve observar nas Povoações dos Índios do Pará, e Maranhão", como uma tendência de assunção das atividades de polícia pela Coroa e, com isso, também, compreender o processo de construção do Direito Administrativo no Brasil.

2 Traços patrimonialistas da Administração Pública no Brasil colônia

O Estado do Antigo Regime em Portugal vai se caracterizar pela divisão das tarefas de governo, guerra, justiça e fazenda, realidade muito distante da separação entre Estado e Sociedade Civil e da divisão de poderes. A sua finalidade última deveria ser "garantir a *justiça* e a *paz* que era a inclusão de todos os interesses no mais alto valor do *bem comum*"⁸, modelo próprio do Estado Jurisdicção.

A ordem estamental fundava-se na concepção de hierarquia e de dignidades que suportavam a idéia da Criação e que resultaram, no plano do direito, no reconhecimento de "estados" e de "privilégios" e na estruturação de um pluralismo jurídico:

O poder era, por natureza, repartido; e, numa sociedade bem governada, esta partilha natural deveria traduzir-se na autonomia político-jurídica (*iurisdictio*) dos corpos sociais. A função da cabeça (*caput*) não é, pois, a de destruir a autonomia de cada corpo social (*partium corporis operatio propria*, o funcionamento próprio de cada uma das partes do corpo), mas por um lado, a de representar externamente a unidade do corpo e, por outro, a de manter a harmonia entre todos os seus membros, atribuindo a cada um aquilo que lhe é próprio (*ius suum cuique tribuendi*); garantindo a cada qual o seu estatuto ('foro', 'direito', 'privilégio'); numa palavra, realizando *justiça* (*iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi* [a justiça é a vontade constante e perpétua de dar a cada um o que é seu], D., I, 1, 1, 10, 1)⁹.

Nesse quadro institucional o monarca assume o papel de protetor de seus vassallos e súditos, cuidando antes da administração do que da justiça e legislando, embora muito distante da realidade

de da colônia¹⁰, para delimitar o exercício de poderes a cada membro da burocracia:

Quando o Estado português começa a instalar-se no Brasil já o fez sob a forma que será conhecida como Antigo Regime. Carrega ainda instituições formadas na Idade Média, de caráter feudal ou corporativo; nele sobrevivem distinções de nascimento, estamentos, ordens e corporações¹¹.

Assim como a Índia e a África eram consideradas como empresas para o Reino de Portugal¹², o Brasil, por muito tempo não passará de "um negócio do rei, integrado na estrutura patrimonial¹³, gerida pela realeza, versada nas armas e cobiçosamente atenta ao comércio"¹⁴.

A primeira unidade administrativa do império português no Brasil foi a feitoria, que consistia num "mero galpão de madeira, cercado por uma paliçada de toras pontiagudas, tendo por mobília somente arcas e caixotes e onde, ao longo do ano inteiro, ficavam apenas três ou quatro homens"¹⁵. Seus funcionários tinham por função fiscalizar e guardar o pau-brasil extraído do território brasileiro.

Todavia, esta pequena estrutura não daria conta da empreitada colonizadora que já se fazia necessária para assegurar a posse e exploração do território brasileiro em proveito do comércio europeu, verdadeiro sentido da colonização tropical, alimentada por açúcar, tabaco, ouro e café pelos séculos seguintes¹⁶. A feitoria passa, então, ao *status* de agência de distribuição de terras, de cobrança de tributos, cumulando o poder administrativo com as funções bancárias e mantém-se até o surgimento das capitanias hereditárias.

2.1 A Administração Pública nas Capitanias hereditárias

Pela pena real surge o primeiro "programa"¹⁷ colonizador do território brasileiro: as capitanias hereditárias. "A capitania seria um estabelecimento militar e econômico, voltado para a defesa externa e para o incremento de atividades capazes de estimular o comércio português"¹⁸.

O capitão recebia através da carta de doação território e atributos da autoridade soberana, exercendo seus poderes dentro dos limites da competência pública atribuída, quer pelas ordenações do reino, quer pelo conceito dos poderes centralizadores do soberano¹⁹.

Após, era entregue à capitania ou foral que estipulava os direitos, foros, tributos e coisas que deveriam ser pagos ao rei e ao donatário²⁰. Com esses elementos se desenhava o quadro jurídico da Colônia, dividido entre o caráter público – subordinação às ordens do soberano – e seu caráter patrimonialista – decorrente dos privilégios dos donatários.

A constante vinculação dos poderes dos donatários às vontades do soberano permitiu aos historiadores concluir que o rei dava a terra para o donatário administrá-la como província ao invés de propriedade privada²¹.

2.2 A Administração Pública dos governos-gerais

As capitanias não conseguiram dar conta da defesa do negócio do rei das ameaças externas e internas e os dois núcleos que prosperaram, Pernambuco e São Vicente, serviram de modelo para a reforma do sistema. Por meio do Regimento de 17 de dezembro de 1548, instituiu-se o Governo-Geral que "não nasce da ruína da colônia, mas da esperança de seus lucros"²².

Essa nova estrutura administrativa da colônia, centralizada na figura do governador-geral e hierarquicamente subordinada ao soberano português, absorve as capitanias, revogando os direitos públicos dos capitães. Contudo, respeita o instituto patrimonial destes e retoma esses direitos somente por meio de compra, renúncia dos proprietários ou justo confisco²³.

Os agentes coloniais são reduzidos a agentes do soberano. Ao Governador-Geral somam-se variadas atribuições que têm por finalidade reduzir o espaço econômico ao espaço administrativo²⁴. O Governador-Geral governava, mas não podia fazê-lo sozinho, ao seu lado faziam uso de atribuições autônomas o ouvidor-mor (justiça), o provedor-mor (fazenda) e as juntas gerais (assessoria institucionalizada).

Com essas medidas completava-se a obra de incorporação e absorção dos assuntos públicos da colônia à autoridade real, por meio de seus agentes diretos. Era a unidade administrativa, judicial e financeira, assentada sobre a disciplina da atividade econômica²⁵.

Para combater o poder sem "rédeas" do fazendeiro ou do senhor de engenho e dominar as populações dispersas implantam-se os municípios, aumentando-se a malha burocrática a serviço do estamento²⁶ que geria a monarquia centralizada do século XVI. O esquema da administração pública na colônia estava completo: rei, governador-geral (vice-rei), capitães (capitanias) e as autoridades municipais. Autoridades estas servidas por agentes públicos e agentes por delegação. O funcionário será apenas a sombra real, não tendo o cargo como um negócio a explorar. Porém a sombra, como adverte o Padre Vieira, citado por Faoro,

quando está no zênite, é muito pequenina, e toda se vos mete debaixo dos pés; mas quando o sol está no oriente ou no ocaso, essa mesma sombra se estende tão imensamente, que mal cabe dentro dos horizontes. Assim nem mais nem menos os que pretendem e alcançam os governos ultramarinos. Lá onde o sol está no zênite, não só se metem estas sombras debaixo dos pés do príncipe, senão também de seus ministros. Mas quando chegam àquelas Índias, onde nasce o sol, ou a estas, onde se põe, crescem tanto as mesmas sombras, que excedem muito a medida dos mesmos reis de que são imagens²⁷.

Todavia, a "objetividade, a impessoalidade das relações entre súdito e autoridade, com os vínculos racionais de competências limitadas e controles hierárquicos, será obra do futuro, do distante e incerto futuro. Agora, o sistema é o de manda quem pode e obedece quem tem juízo, aberto o acesso ao apelo retificador do rei somente aos poderosos"²⁸.

3 A Administração Pública do Brasil colônia sob o "governo" do Marquês de Pombal

O período pombalino tem início na década de 1750 com a gradual assunção de tarefas de administração por Sebastião José de Carvalho e Mello, no reinado de D. José I:

O reinado de D. José (1750-1777) busca, pela mão de seu duro ministro, o marquês de Pombal (1769-1782), reconquistar a independência perdida, perdida ao mercador inglês e alienada pelo sistema mercantil, que se congelara e se enrijecera num mundo em transformação. Obra tão quimérica como o plano das companhias de D. João IV: em lugar, porém, do refúgio ilhado procura-se agora, a modernização implantada do alto. Pombal nega o seu país – ignora-o para negá-lo -: novas idéias, novos métodos de ensino são trazidos, às pressas, da Europa remota, remota no pensamento e vizinha nas fronteiras, de onde se importam sistemas militares e econômicos²⁹.

A ruptura operada pelo Marquês de Pombal constitui-se em tríplice vertente: cultural, econômica e política, voltada para incorporação de Portugal ao Iluminismo florescente na Europa. Na cultura, a ênfase em libertar o ensino da escolástica: "Tratava-se, como percebeu Verney, de reorganizar todo o código mental do país, no seu sistema de ensino"³⁰. Na economia, deixar de ser o reino da pimenta, que estava em agonia no século XVIII³¹. E na política, a abertura necessária para um liberalismo futuro³².

A reforma no campo da cultura se concretizou com o Colégio dos Nobres (1761), a Lei da Boa Razão (1769), a Mesa Censória (1768), a Reforma da Universidade (1772), a abolição de tratamento diferenciado entre cristãos-novos e cristãos-velhos (1773) e o novo regime da Inquisição (1774), demonstrando que o absolutismo não fora diluído, mas permeado por idéias antes proibidas e refreadas³³:

Oliveira Martins, ao realçar o consulado pombalino, não esconderia que a 'nação de estufa, com gente de fora', teria mostrado ao português, beato e ensandecido, 'que havia alguma coisa no mundo mais do que freiras e marmelada, outeiros e arruaças, piedosa luxúria e visões desvairadas [...] talvez um vislumbre de verdadeira luz raiasse já no cérebro nacional, quando ao observar a restauração das coisas pátrias, com a sua natural pachorra, o povo lhe dizia depois: 'Mal por mal, melhor com Pombal'³⁴.

O brilho do ouro proveniente do Brasil ofuscou os fidalgos que giravam em torno dos favores de D. João V e o metal escoou facilmente para a metrópole da metrópole: a Inglaterra. A mudança na economia lusitana, defendida por Alexandre de Gusmão, dentre outros, deveria se orientar pela permanência da riqueza nas fronteiras de Portugal, por meio da reativação da agricultura, fomento à indústria e expansão do comércio³⁵.

Na política não é possível se afirmar que o Marquês de Pombal tenha tentado implantar o liberalismo em Portugal, mas as reformas por ele operadas possibilitaram uma aproximação do "reino cadaveroso"³⁶ ao Iluminismo que florescia na Inglaterra e França:

Porque Pombal desarticulou a estrutura jesuítica, rompendo a imobilidade, seu nome vinculou-se ao liberalismo. A tese, que prosperou em muitas instâncias, esclarece o que, em Portugal e no Brasil, mais tarde se entendeu que fosse o liberalismo. Liberalismo no qual a nova tônica descansa sobre a reforma do Estado, eventualmente na origem popular – popular, em termos – do poder³⁷.

Dentre as novas idéias implementadas com as reformas pombalinas está uma técnica de governar, por meio de uma regulação preventiva, que se estende pelo continente europeu e encontra no “governo” do Marquês de Pombal terreno profícuo para se estabelecer e será o instrumental técnico do seu absolutismo esclarecido: a Polícia Administrativa.

3.1 A atividade de Polícia Administrativa

A etimologia da palavra polícia pode levar a imprecisões conceituais que decorrem do distanciamento da sua atual compreensão em relação ao significado empregado tanto para o termo grego *politeia* quanto para o latino *politia*³⁸. Em seu significado originário, Política, encontra-se a referência “à boa organização da cidade” e, posteriormente, a algo “bem organizado”³⁹.

O que vai marcar o novo significado que será dado ao conceito no séc. XVIII

é que o saber da boa organização deixa de estar disperso, pelo direito, pela *oikonomia* (ou saber do governo doméstico), pela *prudencia* governativa, passando a concentrar-se num saber baseado nas novas ciências da sociedade – a ciência do direito natural, a economia, a higiene, a ciência da legislação – e designado por ciência da polícia (*Policeywissenschaft*, *science de la police*) ou por cameralística (*Kameralistik*, ou ciência da câmara do monarca), cujos primeiros tratados são os de Delamare, *Traité de la Police*, 1729, e de Christian Thomasius, *Entwurf einer wohleingerichteten Policey*, 1717⁴⁰.

A Polícia passa a ocupar papel importante nas decisões do príncipe a partir de experiências adotadas na Itália, Alemanha e França⁴¹. Todavia, é na formação do Estado territorial alemão que o termo assume fator essencial.

Para poder impor a sua presença e autoridade contra as forças tradicionais da sociedade imperial (o Imperador e os grupos territoriais), o Príncipe territorial utiliza a *Polizei* como seu principal instrumento centralizador com fundamento nas normas territoriais de polícia, exercício da sua autoridade soberana e não da autoridade imperial⁴².

O que no início eram ordens do príncipe adquire força de lei e passa a ser fonte do direito ao lado do direito consuetudinário⁴³. Assim, o poder de decisão do Príncipe pode se estender das questões menores do cotidiano dos súditos: controle sobre pesos e medidas, sobre bebidas e gêneros alimentícios, sobre mercados e atividades comerciais e sobre a segurança e tranqüilidade da vida nas cidades e no campo; para as questões fundamentais de surgimento dos Estados territoriais: a existência de um exército permanente, o aumento de impostos, a estruturação de uma administração burocrática, o fomento da atividade econômica, o bem-estar dos súditos⁴⁴.

Nesse contexto, a polícia - “o total ordenamento interno do Estado e, conseqüentemente, o aparelho destinado a garantir o poder” - vai ser, no final do século XVII, “um compacto corpo de prerrogativas soberanas, de intervenções reguladoras indiscriminadas na vida dos súditos, de novos instrumentos administrativos e burocráticos, tenazmente defendidos pelo príncipe”⁴⁵. Como aponta Hespanha, surge uma nova técnica de governar: “Não se trata, porém, da esperada técnica do não governo (*laissez faire*). Mas antes de uma regulação das causas, uma regulação preventiva, em vez de uma regulamentação dos efeitos, uma regulamentação repressiva”⁴⁶.

3.2 A Polícia Administrativa no Brasil colônia: o Directorio

No período anterior ao reinado de D. José I, em Portugal, o termo polícia se referia mais a comportamentos no trato cotidiano entre as pessoas e a certo desejo de urbanidade e civilidade⁴⁷.

A mudança de significado do termo será resultado da adoção e do aprimoramento desta técnica de governar, pautada pela regulação preventiva, como “gestão interna racional do Estado, com intuito de promover sua prosperidade e fortalecimento”⁴⁸.

Um dos documentos que demonstra essa adoção e aprimoramento é o "Directorio, que se deve observar nas Povoações dos Índios do Pará, e do Maranhão, enquanto Sua Magestade não mandar o contrário"⁴⁹, publicado em 17 de agosto de 1758 por D. José I e obra do Marquês de Pombal.

Nos seus noventa e cinco parágrafos, o Directorio – um Alvará real disciplinador dos poderes do Governador do Estado do Pará e Maranhão –, abordava a cristianização, o ensino da língua portuguesa, o funcionamento das escolas, os atributos de personalidade, as condições das moradias, o cuidado com a ebriedade e com as vestimentas, a agricultura e o comércio.

Nota-se no texto inicial do Directorio que a rusticidade e ignorância na educação dos índios para se auto-governar deveria ser enfrentada por um Director, nomeado pelo Governador, limitado o seu poder nos seguintes termos: "não poderão os sobreditos Directores em caso algum exercitar jurisdição coativa nos Índios, mas unicamente a que pertence ao seu ministério, que é a diretiva"⁵⁰.

Os castigos deveriam ficar a cargo do Governador do Estado, sem olvidar-se da brandura na sua aplicação: "que nos castigos das referidas culpas se pratique toda aquela suavidade, e brandura, que as mesmas Leis permitirem, para que o horror do castigo os não obrigue a desamparar as suas Povoações, tomando para os escandalosos erros da Gentilidade"⁵¹. Ao invés, portanto, de subjugar os indígenas "a ferro e fogo", deveriam os Directores persuadi-los a viver como os civilizados portugueses.

Por certo as diretivas não tinham por finalidade o reconhecimento da igualdade de condições entre silvícolas e europeus, mas oportunizar a utilização de sua força de trabalho no melhor aproveitamento para a produção de riquezas que serviriam muito mais aos interesses do reino:

Não se podendo negar, que os Índios deste Estado se conservaram até agora na mesma barbaridade, como se vivessem nos incultos Sertões, em que nasceram, praticando os péssimos, e abomináveis costumes do Paganismo, não só privados do verdadeiro conhecimento dos adoráveis mistérios da nossa Sagrada Religião, mas até das mesmas conveniências Temporais, que só se podem conseguir pelos meios da civilidade, da Cultura, e do **Comércio**: E sendo evidente, que as paternais providências do Nosso Augusto Soberano, se dirigem unicamente a cristianizar, e civilizar estes até agora infelizes, e miseráveis Povos, para que saindo da ignorância, e rusticidade, a que se acham reduzidos, possam ser úteis aos moradores, e ao **Estado**: Estes dois virtuosos, e importantes fins, que sempre foi a heróica empresa do incomparável zelo dos nossos Católicos, e Fidelíssimos Monarcas, serão o principal objeto da reflexão, e cuidado dos Directores (grifo acrescentado)⁵².

Ainda que coubesse aos directores auxiliar os trabalhos da promoção da fé, a cargo das dioceses, a sua principal obrigação seria relativa à civilidade dos Índios:

Em quanto porém à civilidade dos Índios, a que se reduz a principal obrigação dos Directores, por ser própria de seu ministério; empregarão estes hum especialíssimo cuidado em lhes persuadir todos aquelles meios, que possam ser conducentes a tão útil, e interessante fim, quães são os que vou referir⁵³.

A civilidade a ser atingida pelos índios importaria em um grande empenho dos directores no ensino da língua dos conquistadores, a "Língua do Príncipe", como dispõe o Directorio:

Será hum dos principaes cuidados dos Directores, estabelecer nas suas respectivas Povoações o uso da Língua Portuguesa, não consentindo por modo algum, que os Meninos, e Meninas, que pertencerem ás Escolas, e todos aquelles Índios, que forem capazes de instrucção nesta matéria, usem da Língua própria das suas Naçoens, ou da chamada geral; mas unicamente a Portuguesa, na forma, que Sua Magestade tem recomendado em repetidas ordens, que até agora se não observarão com total ruína Espiritual, e Temporal do Estado.

E como esta determinação he a base fundamental da Civilidade, que se pertende, haverá em todas as Povoações duas Escolas públicas, huma para os Meninos, na qual se lhes ensine a Doutrina Christãa, a ler, escrever, e contar na forma, que se pratica em todas as Escolas das Naçoens civilizadas; e outra para as Meninas, na qual, além de serem instruídas na Doutrina Christãa, se lhes ensinará a ler, escrever, fiar, fazer renda, custura, e todos os mais ministérios próprios daquele sexo⁵⁴.

É importante ressaltar que, naquela época, tanto em Portugal quanto no Brasil a maioria da população era analfabeta. No caso brasileiro, dos cerca de 2,5 milhões de habitantes, somente 830 mil brancos estariam aptos a se instruírem. Ainda assim faltariam livros, pois a imprensa só foi permitida após a vinda da Corte Portuguesa em 1808⁵⁵.

Também deveriam respeitar, os Directores, os postos ocupados pelos Índios. Seria uma espécie de reconhecimento de *status*:

Recomendo aos Directores, que assim em público, como em particular, honrem, e estimem a todos aqueles Índios, que forem Juizes Ordinários, Vereadores, Principaes, ou occuparem outro qualquer posto honorífico; e também as suas famílias; dando-lhes assento na sua presença; e tratando-os com aquella distincção, que lhes for devida, conforme as suas respectivas graduacoens, empregos, e cabedaes; para que, vendo-se os ditos Índios estimados pública, e particularmente, cuidem em merecer com o seu bom procedimento as distintas honras, com que são tratados; separando-se daquelles vícios, e desterrando aquellas baixas imaginaçoens, que insensivelmente os reduzirão ao presente abatimento, e vileza⁵⁶.

A posição alcançada pelos Índios diferenciava-os também dos negros, sendo impedido qualquer tipo de tratamento que descumprisse as "Reaes Leys de Sua Magestade" nesse sentido.

Nos projetos civilizadores também estavam incluídas as moradias dos silvícolas, que deveriam seguir os padrões portugueses de habitação:

Sendo também indubitável, que para a incivilidade, e abatimento dos Índios, tem concorrido muito a indecência, com que se tratao em suas casas, assistindo diversas Famílias em huma só, na qual vivem como brutos; faltando áquellas Leys de honestidade, que se deve á diversidade dos sexos; do que necessariamente há de resultar maior relaxação nos vícios; sendo talvez o exercício delles, especialmente o da torpeza, os primeiros elementos com que os Pays de Famílias educao a seus filhos: Cuidarão muito os Directores em desterrar das Povoacoens este prejudicialissimo abuso, persuadindo aos Índios que fabriquem as suas casas á imitação dos Brancos; fazendo nellas diversos repartimentos, onde vivendo as Famílias com separação, possam guardar, como Racionaes, as Leys da honestidade, e policia⁵⁷.

Nesse parágrafo aparece pela primeira vez a referência explícita à polícia, com o sentido anteriormente observado de urbanidade e de civilidade, que vai se referir também à questão da ebriedade e do luxo (gala).

Nos parágrafos seguintes surgem várias determinações voltadas para a Agricultura e Comércio, nos quais a polícia assume outro significado. A agricultura se pautará pelo cultivo do feijão, milho, arroz e outros gêneros comestíveis. Em substituição ao pão, a farinha de mandioca (maniba). E todos esses produtos alimentícios voltados a abastecer os povoados ribeirinhos e os sertões. Também faziam parte das atividades agrícolas o cultivo do algodão e do tabaco, com incentivo para a introdução de fábricas de tecidos⁵⁸. O acompanhamento da produção deveria ser feito pelo Governador:

Para que o Governador do Estado, sendo informado daquelles Índios, que entregues ao abominável vicio da ociosidade faltarem á importantíssima obrigação da Cultura das suas terras, possa dar as providências necessárias para remediar tão sensíveis damnos; serão obrigados os Directores a remeter todos os annos huma lista das Rossas, que se fizerem, declarando nella os gêneros, que se plantarão, pelas suas qualidades; e os que se receberão; e também os nomes assim dos lavradores, que cultivarão os ditos gêneros, como dos que não trabalharão; explicando as causas, e os motivos, que tiverao para faltarem a tao precisa, e interessante obrigação; para que a vista das referidas causas possa o mesmo Governador louvar em huns o trabalho, e a applicação; e castigar em outros a ociosidade, e a negligencia⁵⁹.

Para o Comércio, as regras do Directorio colocavam nas mãos do Estado o controle das atividades por meio dos "Pezos e Medidas", responsável pelo equilíbrio na Balança do commercio, e da proibição do exercício dessa atividade aos indígenas:

Primeiramente haverá em todas as Povoacoens, Pezos e Medidas, sem as quaes senão pode conservar o equilíbrio na Balança do commercio. Em todo este Estado tem feito evidente a experiência os prejudicialissimos damnos, que produzio este intolerável abuso; opposto igualmente aos interesses públicos, e particulares; porque costumando-se vender emtodas estas Povoacoens a Farinha, Arros, e Feijão por Paneiros, sem que fossem alqueirados, precisamente havia de ser recíprocos os prejuízos pela falta de fé pública, que he abase fundamental de todo negocio. Para remediar esta perniciosissima desordem, ordeno aos Directores cuidem logo, em que nas suas Povoacoens haja Pezos, e Medidas, as quaes devem ser afferidas pelas respectivas Câmeras.

[...]

He certo indisputavelmente, que na liberdade consiste a alma do commercio. Mas sem embargo de ser esta a primeira, e mais substancial máxima da Política; como os Índios pela sua rusticidade, e ignorância, não podem comprehender a verdadeira, e legitima reputação dos seus gêneros; nem alcançar o justo preço das fazendas, que devem comprar pra o seu uso: Para se evitarem os irreparáveis dolos, que as péssimas imaginaçoens dos Commerçiantes deste Paiz tem feito

inseparáveis dos seus negócios; observarão os Directores as determinações abaixo declaradas, as quaes de nenhum modo ofendem a liberdade do commercio, por serem dirigidas ao bem comum do Estado, e á utilidade particular dos mesmos commerciantes⁶⁰.

Ao fim do Directorio ainda se encontram regras voltadas para o estímulo do matrimônio entre Brancos e Índios como forma de se alcançar a paz, a união e a concórdia pública⁶¹.

4 Considerações Finais

A Administração Pública no Brasil colônia se caracterizou pelo modelo do Estado Jurisdição e pelo pluralismo jurídico com suas distinções de nascimento, estamentos, ordens e corporações. Esses traços podem ser observados claramente na estrutura jurídica das Capitanias Hereditárias, divididas entre o aspecto público de subordinação ao soberano e o aspecto privado dos privilégios dos donatários.

O estabelecimento dos Governos Gerais, embora tenha sinalizado uma concentração de poder em detrimento dos poderes locais dos senhores de engenho e dos antigos capitães ainda foi uma continuação do modelo patrimonialista e corporativo, com aumento significativo da malha burocrática a serviço do estamento que geria a monarquia portuguesa do século XVI.

A mudança ocorrida no período Pombalino, orientada para uma racionalização das atividades estatais, fez com que a produção legislativa do Reino ocupasse papel importante no direcionamento dos indivíduos para os fins econômicos do Estado. As reformas operadas no campo da cultura, da economia e da política possibilitaram que o Iluminismo florescente na Europa alcançasse os ares lusitanos.

No campo da política, a atividade de Polícia se apresenta como um elemento importante no redirecionamento da atividade Estatal, pois estabeleceu regramentos para diversos aspectos do cotidiano dos súditos e para as atividades agrícolas e comerciais.

A análise do Directorio permite concluir que as regras nele estabelecidas deixam de tratar apenas das questões de urbanidade e civilidade, principais ocupações da polícia, e passam a regular preventivamente as atividades econômicas, a urbanização, o comércio, caracterizando a polícia como técnica de governo voltada para uma maior racionalização das atividades estatais.

É certo que não há como se falar de um direito administrativo nesse momento, mas é possível observar como os movimentos do Estado fazem uso de meios jurídicos que antes não eram utilizados e criam, assim, novas necessidades administrativas e institucionais que, no futuro, comporão a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a atuação do Estado Liberal.

A linha de continuidade institucional ainda reserva vários aspectos que devem ser explorados, pois a passagem do Antigo Regime para o Estado Liberal - que no caso do Brasil tardará bastante - traz consigo estruturas administrativas que não necessariamente foram suplantadas com o advento do monopólio da produção jurídica pelo Estado, da Separação de Poderes e do Princípio da Legalidade.

5 Referências

- ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. Tradução L. G. Pinto Cacais et al. 4ª. ed. Brasília: EdUnb, 1992.
- BUENO, Eduardo. **Náufragos, traficantes e degredados**: as primeiras expedições ao brasil. Rio de Janeiro: Objetiva, 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- FAORO, Raymundo. **A república inacabada**. (Organização de Fábio Konder Comparato). São Paulo: Globo, 2007.
- _____. **Os Donos do Poder – formação do patronato político brasileiro**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Globo, 1996. v. I
- FREIRE, Pascoal José de Melo. **Instituições de Direito Civil Português**. Versão Portuguesa de Miguel Pinto de Meneses. Boletim do Ministério da Justiça. Acessado em 28/09/2007. Disponível em: <http://www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt/verlivro.php?id_parte=120&id_obra=76&pagina=84>, p. 46
- FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- HESPANHA, António Manuel. **Cultura jurídica européia: síntese de um milênio**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.
- _____. Representação dogmática e projectos de poder para uma arqueologia da teoria do direito administrativo. **Boletim da Faculdade de Direito – Universidade de Coimbra**. Número especial: Estudos em homenagem ao Prof. Doutor António de Arruda Ferrer Correia. v. III. Coimbra: Coimbra, 1991. p. 103-142.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história: lições introdutórias**. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- MAYER, Otto. **Derecho administrativo alemán**. Traducción de H. H. Heredia y E. Krotoschin. Buenos Aires: Depalma, 1982. t. I
- MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2ª ed. São Paulo: RT, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 2ª. ed. São Paulo: RT, 1966. p. 27.
- MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Forense, 1976.
- PRADO JR., Caio. **História econômica do Brasil**. 43ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira Leite. A polícia e o rei-legislador: notas sobre algumas tendências da legislação portuguesa no antigo regime. *in*: BITTAR, Eduardo. **História do direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2003.
- TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975.
- TOCQUEVILLE, Alex. **O antigo regime e a revolução**. (Os Pensadores). Tradução de F. Weffort. 2ª. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

Notas

- ¹ Mestre e Doutorando em Direito pelo CPGD/UFSC. Professor de Direito Administrativo do CESUSC e da UNIVALI. **E-MAIL**: adbortoli@gmail.com
- ² HESPANHA, Antonio Manuel. Representação dogmática e projectos de poder para uma arqueologia da teoria do direito administrativo. **Boletim da Faculdade de Direito – Universidade de Coimbra**. Número especial: Estudos em homenagem ao Prof. Doutor António de Arruda Ferrer Correia. v. III. Coimbra: Coimbra, 1991. p. 103-142. p. 103-04
- ³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 26; ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 09; MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2ª ed. São Paulo: RT, 2003. p. 14; MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Forense, 1976. p. 59; TÁCITO, Caio. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 01. Nem todos os autores se dedicam ao tema.
- ⁴ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 25 (nota n. 3).
- ⁵ É o caso de Hely Lopes Meirelles: "O Direito Administrativo no Brasil não se atrasou cronologicamente das demais nações. Em 1851 foi criada essa cadeira (Decreto n. 608, de 16-9-1851) nos cursos jurídicos existentes, e já em 1857 era editada a primeira obra sistematizada – *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro* – de Vicente Pereira do Rego, então professor da Academia de Direito do Recife. A esse livro, que no dizer de Caio Tácito foi o primeiro a ser publicado na América Latina, sucederam-se, durante o Império, as obras de Veiga Cabral (*Direito Administrativo Brasileiro*, Rio, 1859), Visconde do Uruguai (*Ensaio sobre o Direito Administrativo Brasileiro*, Rio, 1862, 2 volumes), A. J. Ribas (*Direito Administrativo Brasileiro*, Rio, 1866), Rubino de Oliveira (*Epítome do Direito Administrativo Pátrio*, S. Paulo, 1884)". MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 2ª. ed. São Paulo: RT, 1966. p. 27.
- ⁶ Tocqueville defende a existência de uma linha de continuidade entre o Antigo Regime e a Revolução quando analisa a centralização administrativa do período pós-revolução: "Façamos agora o resumo do que foi dito nos três últimos capítulos: um único corpo, situado no centro do reino, regulamenta a administração pública em todo o país; o mesmo ministro dirige quase todos os negócios interiores; um único agente controla, em cada província, todos os detalhes; não há quaisquer corpos administrativos secundários nem corpos capazes de ação independente de autorização superior; tribunais especiais julgam as questões de interesse de administração e protegem todos os seus agentes. Que é isto senão a centralização que conhecemos? Suas formas são menos nítidas que hoje, seus procedimentos menos regulamentados, sua existência mais difícil. Mas é o mesmo ser. Não foi preciso acrescentar ou retirar-lhe nada de essencial. Bastou derrubar tudo o que se erguia a seu redor para que aparecesse tal qual a vemos hoje." TOCQUEVILLE, Alex. **O antigo regime e a revolução**. (Os Pensadores). 2ª. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. p. 341.
- ⁷ O assunto é tratado detalhadamente por SEELANDER em artigo sobre a produção legislativa do Reino de Portugal e inspirou a abordagem feita neste trabalho: SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira Leite. A polícia e o rei-legislador: notas sobre algumas tendências da legislação portuguesa no antigo regime. *in*: BITTAR, Eduardo. **História do direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2003.
- ⁸ LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história: lições introdutórias**. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 236.

- ⁹ HESPANHA, António Manuel. **Cultura jurídica europeia**: síntese de um milênio. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. p. 114-115.
- ¹⁰ "A história do direito no Brasil é a história de um legislador distante. Legislador, este, identificado com a Coroa portuguesa, que no século XVIII mais e mais reclamou para si um papel central na produção do direito, visando a utilizá-lo como instrumento de controle, direção e intervenção". SEELAENDER, Airton Lisle Cerqueira Leite. A polícia e o rei-legislador: notas sobre algumas tendências da legislação portuguesa no antigo regime. *in*: BITTAR, Eduardo. **História do direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 91. Com outra abordagem, afirma José Reinaldo de Lima Lopes: "As próprias condições materiais da colônia determinam que a autoridade chegue com uma força esmaecida nas enormes distâncias do Brasil (e do Maranhão). LOPES, op. cit., p. 237.
- ¹¹ LOPES, op. cit., p. 236.
- ¹² "Segundo António Manuel Hespanha, o Antigo Regime português é marcado por um conflito quase permanente entre rei e burocracia. O Antigo Regime, para ele, em Portugal é um sistema de *autonomia dos corpos administrativos* e de indisponibilidade dos cargos por parte da Coroa (Hespanha, 1982:385). A esta autonomia correspondiam duas teses: uma tendia a ver no soberano e sua corte (Coroa, corte, validos, classe política que o cerca) os detentores únicos do poder político; outra era a do corporativismo burocrático que salvava aos *oficiais* (classe burocrática) certa liberdade de atuação. Ambas têm matrizes doutrinárias distintas, derivadas naturalmente de doutrinas medievais: a matriz doutrinária *patrimonialista*, e a matriz doutrinária *corporativa* ou da função social do cargo. O sentido patrimonial difusamente existente limitava, portanto, o poder real" (LOPES, op. cit., p. 238).
- ¹³ "O *patrimonialismo* entende o cargo como uma distinção ou um dom recebido do senhor ou do rei. O *ofício* (ou cargo) é um *auxilium, servitium* da vassalagem, correspondente à fidelidade pessoal que se estabelece. O oficial não é um mercenário mas um *honoratior*: ele não é remunerado pelo senhor que lhe deu a distinção, mas recebe uma *renda*, um provento ligado diretamente ao cargo. O cargo lhe rende alguma coisa: é um patrimônio recebido por serviços prestados. Há, na doutrina patrimonialista, um parentesco visível entre feudo e ofício público: o rendimento é um acessório de honra e não a remuneração do trabalho. Esta vantagem patrimonial ligada ao cargo é a *pertinentia honoris*, e ingressa nos bens do vassalo. Assim como ele poderia alienar e transferir aos herdeiros uma tendência de terra, poderia fazer o mesmo com um título de uma função ou cargo. Para se qualificar para o exercício do cargo não conta a competência técnica, mas a nobreza, a fidelidade e a limpeza de sangue. Limpeza de sangue, lembremos, era o estatuto daquele que não contava entre seus ancestrais um judeu, e que só foi abolido em 1774 durante o período pombalino. O traço estamental honorífico sobrevive nas *Ordenações Filipinas* (Livro I, Título I, 1): "Como a Casa de Suplicação seja o maior Tribunal da Justiça de nossos Reinos, em que causas de maior importância se vem a apurar e decidir, deve o Regedor dela ter as qualidades que para o cargo de tanta confiança e autoridade se requerem. Pelo que se deve sempre procurar, que seja homem fidalgo, de limpo sangue, de sã consciência, prudente, de muita autoridade, e letrado, se for possível: e sobretudo tão inteiro que sem respeito de amor, ódio, ou perturbação outra do ânimo, possa a todos guardar justiça igualmente. E assim deve ser abastado de bens temporais, que sua particular necessidade não seja causa de em alguma coisa perverter a inteireza e constância com que deve servir". LOPES, op. cit., p. 238-9.
- ¹⁴ FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder – formação do patronato político brasileiro**. 10ª ed. vol. I. Rio de Janeiro: Globo, 1996. p. 107. Com outra abordagem: "Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde, ouro e diamante; depois algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura social, bem como as atividades do país. Virá o branco europeu para especular, realizar um negócio; inverterá seus cabedais e recrutará a mão-de-obra de que precisa: indígenas ou negros importados. Com tais elementos, articulados numa organização puramente produtora, mercantil, constituir-se-á a colônia brasileira." PRADO JR., Caio. **História econômica do Brasil**. 43ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1998. p. 23.
- ¹⁵ BUENO, Eduardo. **Náufragos, traficantes e degredados**: as primeiras expedições ao Brasil. Rio de Janeiro: Objetiva, 1998. p. 79. Caio Prado Jr. se refere à existência de pequenos fortins que serviam de abrigo tanto para portugueses, quanto para franceses, que exploravam o pau-brasil sob a disputa armada do espaço territorial rico na matéria prima para a exportação: "Tais estabelecimentos militares, contudo, não tiveram futuro. Eram guarnecidos unicamente quando os respectivos traficantes andavam recolhendo seus produtos, o que às vezes durava meses. Depois eram abandonados. De sorte que a exploração do pau-brasil, mesmo desta forma indireta, não serviu em nada para fixar qualquer núcleo de povoamento no país. Nem era de esperá-lo. Não havia interesse em localizar-se num ponto, quando a madeira procurada se espalhava aos azares da natureza e se esgotava rapidamente pelo corte intensivo. A indústria extrativa do pau-brasil tinha necessariamente de ser nômade; não era capaz, por isso, de dar origem a um povoamento regular e estável" (PRADO JR., op. cit., p. 26). "O comércio de peles e madeiras com os índios, que se desenvolve durante o século XVI em toda a costa oriental do continente, é de reduzido alcance e não exige mais que o estabelecimento de precárias feitorias." FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 28.
- ¹⁶ FAORO, op. cit., p. 115.

- ¹⁷ Muito mais do que um programa colonizador houve, de fato, uma reação às constantes ameaças internas e externas à posse do território português nos trópicos: "NO TERCEIRO decênio do séc. XVI o Rei de Portugal estará bem convencido que nem seu direito sobre as terras brasileiras, fundado embora na soberania do Papa, nem o sistema, até então seguido, de simples guarda-costas volantes, era suficiente para afugentar os franceses que cada vez mais tomam pé em suas possessões americanas." PRADO JR., op. cit., p. 31. "O início da ocupação econômica do território brasileiro é em boa medida uma consequência da pressão política exercida sobre Portugal e Espanha pelas demais nações européias. Nestas últimas prevalecia o princípio de que espanhóis e portugueses não tinham direito senão àquelas terras que houvessem efetivamente ocupado." FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34^a. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 27.
- ¹⁸ FAORO, op. cit., p. 117.
- ¹⁹ "No caso do Brasil, as cartas de doação das capitanias mostravam este *lado patrimonialista da jurisdição*. A cartafornal iniciava-se dizendo: 'Faz el-rei mercê a fulano de uma Capitania na costa do Brasil...'. A capitania era 'doada' de forma a ser transmitida (não partilhada) por herança para o filho mais velho do primeiro donatário. E o capitão-donatário recebia funções e honras de governo: rendas que na metrópole se atribuíam ao rei, poder de criação de vilas e especificamente de 'exercitar com toda a jurisdição civil e criminal, superintendendo por si ou por seu ouvidor, na eleição de juizes e oficiais...' (*apud* Therezinha de Castro). Como não havia prazo para a doação (inalienável e perpétua), o rei precisou progressivamente *resgatar* as doações que fizera até consolidá-las outra vez todas em suas mãos apenas no século XVIII (Pombal)". LOPES, op. Cit., p. 240.
- ²⁰ "QUAIS OS QUE SE DIZEM DONATÁRIOS § XVII – Dizem-se Donatários os grandes do Reino e todos aqueles que gozam de jurisdição e império civil, visto que têm a jurisdição dada o doada pelo Rei, do qual vem todo o poder e império, e a exercem em nome del-Rei, e a exercem em nome del-Rei com se foram seus ministros. E com este nome de Donatários vêm a própria Rainha, os Infantes, os Duques, os Grão-Mestres das Ordens de Cavalaria, os Marqueses, os Condes, o Grão-prior do Crato, etc." FREIRE, Pascoal José de Melo. **Instituições de Direito Civil Português**. Versão Portuguesa de Miguel Pinto de Meneses. Boletim do Ministério da Justiça. Acessado em 28/09/2007. Disponível em: <http://www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt/verlivro.php?id_parte=120&id_obra=76&pagina=84>, p. 46
- ²¹ FAORO, op. cit., p. 119.
- ²² *Ibidem*, p. 141.
- ²³ FAORO, op. cit., p. 145.
- ²⁴ *Ibidem*, p. 145.
- ²⁵ *Ibidem*, p. 146.
- ²⁶ "O estamento, quadro administrativo e estado-maior de domínio, configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos. O grupo dirigente não exerce o poder em nome da maioria, mediante delegação ou inspirado pela confiança que do povo, como entidade global, se irradiava. É a própria soberania que se enquista, impenetrável e superior, numa camada restrita, ignorante do dogma do predomínio da maioria". (FAORO, op. cit., p. 88)
- ²⁷ FAORO, op. cit., p. 171-2. Em complementação: "A distância entre lei e prática quanto aos ofícios públicos é visível na existência de proibição formal da venda do cargo a despeito do costume de aceitação de renúncias a favor de outrem. Pela lei é proibida a venda do cargo:
- 'Mandamos que os tabeliães, escrivães e quaisquer outros nossos oficiais, não possam vender os ofícios que de nós tiverem, nem traspassar nem renunciar em outrem sem nossa especial licença. E vendendo-os, perca o vendedor o preço que receber...' (*Ordenações Filipinas*, Livro I, Título 96). Pela prática, porém, o rei dava licença a donatários e oficiais o direito de vender, renunciar em outrem ou nomear sucessor. Às vezes se arrendava o ofício, *dando-o* em serventia. Houve também o costume doutrinal de aceitar a transmissão *mortis causa*" (LOPES, op. cit., p. 239).
- ²⁸ FAORO, op. cit., p. 172.
- ²⁹ *Idem*, p. 227-228.
- ³⁰ FAORO, Raymundo. **A república inacabada**. (Organização de Fábio Konder Comparato). São Paulo: Globo, 2007. p. 62
- ³¹ *Ibidem*, p. 63
- ³² "Há um campo, na corrente aberta pela descompressão pombalina, que forma um esboço de novo pensamento político, confundido com o liberalismo mas diferente dele. Será, na verdade, uma ideologia e uma filosofia política que entrara, mais tarde, no lugar do liberalismo. [...] O veículo será a moral, a filosofia e, sobretudo, o direito, ainda presos ao direito natural. Pascoal José de Melo, lente de Coimbra, fruto da universidade renovada, incumbe-se de demonstrar que o código fundamental da monarquia portuguesa está nas Cortes: as Cortes de Coimbra que elegeram D. João I e as de 1641 que elevaram ao trono D. João IV. Sustenta o valor dos forais, com as garantias que deram ao povo, bem como a importância do regime municipal e comunal" *Ibidem*, p. 71-2.
- ³³ *Ibidem*, p. 67-8.

- ³⁴ Ibidem, p. 69-70.
- ³⁵ Ibidem, p. 63-4.
- ³⁶ Expressão cunhada por António Ribeiro Sanches para se referir ao Portugal arcaico e debilitado. Considerado o maior médico português do século XVIII, foi o responsável pela reforma do ensino da medicina no período pombalino.
- ³⁷ Ibidem, p. 72-3.
- ³⁸ BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. ed. Brasília: UnB, 1992. p. 410. "polícia entendida como setor subsidiário da atividade do Estado, visando sobretudo à prevenção e punição dos ilícitos, mediante o emprego de um aparelho rígido e autoritário de investigação e intervenção"
- ³⁹ HESPANHA, António Manuel. **Cultura jurídica europeia**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. p. 325
- ⁴⁰ Ibidem, p. 325-326.
- ⁴¹ "Foi nos Estados da Renascença, na Itália, mas principalmente na França, no Ducado de Borgonha, que o conceito de polícia adquiriu uma imediata importância operativa, como um instrumento preciso nas mãos do príncipe para a consecução dos seus fins políticos ou para o cumprimento dos seus deveres de Estado", BOBBIO, Norberto, op. cit., p. 410
- ⁴² Idem, p. 411.
- ⁴³ "*El príncipe tiene el deber de procurar el orden público y el bienestar general; por consiguiente, posee el derecho de ejercer sobre los súbditos el poder necesario para este fin: el derecho de policía. [...] la policía llega a ser así una fuente perenne de nuevas pretensiones que el príncipe está autorizado para hacer valer y cuyo objeto lo determina él mismo en virtud de su jus politiae. Para este derecho no es posible, en definitiva, fijar límites.*" MAYER, Otto. **Derecho administrativo alemán**. T. I. Buenos Aires: Depalma, 1982. p. 34
- ⁴⁴ Idem, p. 411
- ⁴⁵ Idem, p. 411
- ⁴⁶ HESPANHA, António Manuel. **Cultura jurídica europeia**, p. 327.
- ⁴⁷ "Antes de 1750 o termo português *polícia* tendia a remeter às idéias tradicionais de 'bom governo', 'ordem' e 'boa ordem'. Por extensão, era usado inclusive como sinônimo de 'civildade' e 'urbanidade'. Um livro datado de 1619 elencava entre os 'pecados contra a polícia' os hábitos de 'bracejar muito' e 'borrifar as palavras' com saliva. Outro, publicado em 1710, ensinava 'polícia e urbanidade cristã' desaconselhando, entre outras coisas, a limpeza de dentes com toalhas de mesa" (SEELANDER, op. cit., p. 92).
- ⁴⁸ "Na segunda metade do século XVIII o conceito de *polícia* já parecia, no entanto, estar mais vinculado à idéia de uma gestão interna racional do Estado, com o intuito de promover sua prosperidade e fortalecimento. Além da segurança pública, já se tendia a encarar como 'matéria de polícia' todo aspecto da vida social que pudesse ter alguma influência no tamanho da população, no nível de riqueza e no poderio do Estado. Abastecimento, planejamento urbano, agricultura, comércio, transportes, manufaturas, ensino em geral, segurança, saúde pública, combate à vadiagem, governo de populações indígenas, uso e disciplinamento de trabalhadores, sustento e educação dos órfãos – tudo isso pertencia à esfera da *polícia*, conceito cuja crescente abrangência refletia a expansão das atividades do próprio Estado Absolutista." SEELANDER, op. cit., p. 92.
- ⁴⁹ Optou-se por manter o português arcaico, salvo alguns aspectos da ortografia já inexistentes.
- ⁵⁰ Directorio, p. 2.
- ⁵¹ Idem, p. 2.
- ⁵² Directorio, p. 2-3.
- ⁵³ Directorio, p. 3.
- ⁵⁴ Directorio, p. 4.
- ⁵⁵ FAORO, Raymundo. **A republica inacabada**, p. 76.
- ⁵⁶ Directorio, p. 5.
- ⁵⁷ Directorio, p. 6.
- ⁵⁸ Directorio, p. 9-11.
- ⁵⁹ Directorio, p. 12.
- ⁶⁰ Directorio, p. 16-7.
- ⁶¹ Directorio, p. 36.

Recebido em: 10/07

Avaliado em: 11/07

Aprovado para publicação em: 11/07