

As Ciências de Polícia em Portugal: teoria, reformismo e prática nos finais do Antigo Regime

Maria Luísa Gama

CIDEHUS-UÉ¹

Introdução

Em 2010, num artigo publicado no *e-Journal of Portuguese History*, Alexandre Cunha procurava reflectir sobre as características do reformismo ilustrado em Portugal, tentando não só articular o pensamento económico com a administração do Estado, mas também dar grande enfoque aos conceitos de *cameralismo* e *ciência de polícia*. No que a estes diz respeito, o autor enfatizava a presença da ideia de polícia nos discursos político, económico e jurídico ao longo da segunda metade de Setecentos, assinalando a ampla conceptualização que esta viria a ter em Portugal, proporcionada pela ideia de polícia francesa, mas também pela adopção de práticas *cameralistas* que eram sobretudo alemãs².

Dando importância crucial ao Marquês de Pombal na introdução de reformas que trouxeram a Portugal novas ideias administrativas, que, para além de terem tido impacto no sistema educativo, também proporcionariam uma importante reflexão sobre a economia portuguesa e os seus problemas, Cunha procurou descortinar a influência do *cameralismo* alemão na formação de um discurso e práticas económicas diferenciadas, que tiveram reflexos muito particulares nas políticas para as colónias, nomeadamente no Brasil. Este autor, em conjunto com José Luís Cardoso, tem destacado o processo reformista na política portuguesa na segunda metade do século XVIII em torno de questões importantes no pensamento *cameralista* alemão como a centralização das

¹Membro integrado não-doutorado do Centro Interdisciplinar de História, Cultura e Sociedades. Bolseira de Doutoramento da Fundação para a Ciência e Tecnologia, SFRH/BD/84464/2012, projecto orientado pela Prof. Doutora Laurinda Abreu, intitulado Crime, Criminosos e Justiça Régia em Portugal nos Finais do Antigo Regime.

² Alexandre Mendes Cunha, "Police Science and Cameralism in Portuguese Enlightened Reformism: Economic Ideas and the Administration of the State during the Second Half of the 18th Century," *e-Journal of Portuguese History* 8 (2010): 36–47.

finanças públicas, a utilização dos recursos naturais, o aumento da população e a reforma do sistema educativo³.

A maioria dos autores que trabalha sobre este período em Portugal entende que estas ciências e estado de polícia teriam surgido com as reformas pombalinas subsequentes ao terramoto de 1755 e, ainda que com diversas nuances, até ao início do liberalismo, acompanhado uma nova ciência, que se desenvolveria um pouco por toda a Europa, a *Policeywissenschaft*, que para além de propor uma reflexão sobre os mecanismos de funcionamento do Estado, visando sobretudo promover o seu enriquecimento e crescimento populacional, concentrou diversas disciplinas, entre as quais gestão urbana, controlo social, bons costumes, agricultura, manufacturas, segurança e saúde das populações⁴.

Esta ideia científica proporcionou a criação de diversas cátedras universitárias, a primeira das quais datada de 1727, em Frankfurt an der Óder, sob a égide de Frederico Guilherme I da Prússia⁵ e, difundindo-se rapidamente, chegaram a Viena em 1752 mesclando filosofia e direito público⁶, pouco antes da publicação de um dos mais importantes tratados sobre esta matéria, rapidamente traduzido e difundido um pouco por toda a Europa⁷, *Grundsätze der Polizeywissenschaft* de Johann Heinrich von Justi, datado de 1756⁸. Ainda que não haja entre os historiadores total consenso sobre estas questões⁹, o principal objectivo destas cátedras seria a formação dos futuros servidores do Estado¹⁰.

³ José Luís Cardoso e Alexandre Mendes Cunha, “Enlightened Reforms and Economic Discourse in the Portuguese-Brazilian Empire (1750-1808),” *History of Political Economy* 44 (2012): 619–41.

⁴ No fundo está aqui presente uma nova ideia de *governamentalidade*, onde a polícia para além significar uma *tecnologia* colocada ao serviço do Estado, corporizou igualmente um programa social vastíssimo, quiçá utópico. Michel Foucault, *Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)* (São Paulo: Martins Fontes, 2008), 421.

⁵ Keith Tribe, “Cameratism and the Science of Government,” *The Journal of Modern History*, 1984, 263.

⁶ Pascale Laborier, “La «bonne police». Sciences camérales et pouvoir absolutiste dans les États allemands,” *Politix* 12 (1999): 7–35.

⁷ Andre Wakefield, “Police Chemistry,” *Science in Context* 13 (2000): 231–67; Jürgen Georg Backhaus, ed., *The Beginnings of Political Economy: Johann Heinrich Gottlob von Justi* (Boston, MA: Springer US, 2009).

⁸ Johann Heinrich Gottlob von Justi, *Grundsätze der Policeywissenschaft: in einem vernünftigen, auf den Endzweck der Policey gegründeten, Zusammenhange und zum Gebrauch Academischer Vorlesungen abgefasst*, 3rd ed. (Göttingen: W. Vandenhoeck, 1782).

⁹ Andre Wakefield, “Books, Bureaus, and the Historiography of Cameralism,” *European Journal of Law and Economics* 19, no. 3 (2005): 312–313.

¹⁰ O que implicava conhecimentos muito vastos. “Future cameralists would need to learn about royal domain rights, agriculture, grazing, how to draft inventories of fields and animals, brewing, regalian rights in general, mines and salt works, coins, postal privileges, taxes, forests and fisheries, “town and

No caso português, segundo José Subtil, estas ideias, aliadas a determinadas áreas onde os magistrados já tinham alguma intervenção, vieram consubstanciar-se em novas práticas administrativas marcadamente interventivas¹¹. Esta era uma nova forma de governar, que adoptou novos instrumentos governativos para intervir em todas as esferas públicas, “disciplinando os corpos, as almas e os bens, criando normas, procedimentos e orientações através da via administrativa sem recurso aos tribunais”¹². Neste contexto surgiram novas figuras político-governativas, como os intendentos e os superintendentes, que vieram actuar especificamente nas áreas do comércio, agricultura, obras públicas, fábricas ou saúde pública¹³, todas correspondentes à noção de polícia propagada pela influência de obras como a de Justi, mas sobretudo como o *Traité de la Police* de Nicolás de La Mare¹⁴, bastante influente em Portugal pela proximidade com a criação e actuação da polícia de Paris instituída por Luís XIV em 1667.

O conceito de polícia passava a ser sinónimo de uma administração iluminada, profundamente interventiva, com múltiplos braços, associada à figura de um Rei-legislador, identificando-se com toda a “política interna do príncipe”¹⁵.

Todavia, mais importante do que a veiculação de novas ideias, foi a sua instituição em novas “áreas funcionais”, sobretudo a partir da década de sessenta, consubstanciadas não só na criação da Intendência Geral da Polícia em Junho de 1760, mas noutros órgãos também importantes ao longo das décadas seguintes, dos quais se destacam o Erário Régio em 1761 ou a Junta do Protomedicato em 1782¹⁶.

police affairs in general”. Ibid., 312; Rui Manuel de Figueiredo Marcos, *História da Administração Pública* (Coimbra: Almedina, 2016), 299-303.

¹¹ A partir das *Ordenações Filipinas* podemos referir áreas como o controlo da criminalidade, da vagabundagem, da mendicidade e da higiene pública, bem como a verificação de pesos e medidas. José Subtil, *O Terramoto Político (1755-1759): Memória e Poder*, (Lisboa: EdiUAL, 2007), 65.

¹² José Subtil, *O Terramoto Político (1755-1759): Memória e Poder*, 65.

¹³ José Subtil, “Inspecteurs, Intendants et Surintendants. Structures administratives portugaises au 18e Siècle,” Robert Descimon, Jean-Frédéric Schaub e Bernard Vincent (org.), *Les Figures de L’administrateur: Institutions, Réseaux, Pouvoirs en Espagne, en France et au Portugal, 16e-19e Siècles* (Paris, Éditions de l’ÉHÉSS), 1997, 135–149.

¹⁴ Nicolas de La Mare, *Traité de la Police, où l’on trouvera l’histoire de son établissement, les fonctions et les prerogatives de ses Magistrats; toutes les loix et tous les reglemens qui la concernent*. (Paris: J. Et. P. Cot, 1705).

¹⁵ Rui Manuel de Figueiredo Marcos, “A felicidade não rogada e a administração pública de polícia em Portugal,” in *Estudos em homenagem ao prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, vol. 4, *Stvdia ivridica* vol. 102-106 (Coimbra: Coimbra Editora, 2012), 339.

¹⁶ José Subtil, “Inspecteurs, Intendants et Surintendants. Structures administratives portugaises au 18e Siècle.”, 135–49.

Estas reformas corporizaram um verdadeiro *terramoto político*¹⁷, expressão cunhada por José Subtil, que abriu caminho para novas formas de intervenção da Coroa na gestão do espaço público e como consequência para uma modernização institucional, que se prolongaria nas décadas seguintes, onde o príncipe já não teria como fim último fazer justiça, mas sim “assumir um desígnio para a sociedade e traçar o melhor ordenamento possível com vista a otimizar as condições materiais da actividade produtiva”¹⁸.

Segundo Nuno Gonçalo Monteiro, esta nova administração caracterizou-se pela “produção de leis numa profusão sem precedentes”¹⁹, mas também pelo facto das iniciativas legislativas não terem sido constituídas numa base isolada, partindo efectivamente de um governo, centrado na Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, com o propósito de modificar o que já existia²⁰. Determinava-se assim que as consultas de conselhos e tribunais corressem pela sua secretaria. Deste modo o despacho era organizado pelo futuro Marquês, influenciando o processo de decisão régia²¹.

Neste sentido é fundamental lembrar o que António Manuel Hespanha já escrevera anos antes, quando apontava para os meados do século XVIII como o momento inicial de uma importante reforma da justiça, levada a cabo pela Coroa. Esta, para além de ter proporcionado uma mutação nas políticas penais em Portugal, visou sobretudo aumentar a eficácia da justiça, proporcionando à Coroa estabelecer-se como “centro único do poder e da ordenação social, esvaziando os centros políticos periféricos e pondo, com isto, fim à constituição política da monarquia pluralista”²².

¹⁷ Na opinião do autor, o Terramoto de 1755 foi o “acontecimento com maiores repercussões no processo político português durante o Antigo Regime [...] criou situações que proporcionaram dinâmicas políticas que, noutras circunstâncias, não teria ocorrido, sobretudo de forma abrupta e desproporcional”. Subtil, *O Terramoto Político (1755-1759): Memória e Poder*, 11.

¹⁸ Subtil, “Os Poderes do Centro,” in *História de Portugal. O Antigo Regime (1620-1807)*, ed. António Manuel Hespanha, vol. IV (Lisboa: Editorial Estampa, 1993), 161.

¹⁹ Nuno Gonçalo Monteiro, *D. José*, (Lisboa: Círculo de Leitores, 2006), 167.

²⁰ Como se sabe existe alguma controvérsia em torno desta mudança de paradigma político. Nuno Gonçalo Monteiro, “The Patterns of Portuguese Politics in the 18th Century or the Shadow of Pombal. A Reply to António Manuel Hespanha,” *e-Journal of Portuguese History* 5 (2007): 56–61; António Manuel Hespanha, “A Note on Two Recent Books on the Patterns of Portuguese Politics in the 18th Century,” *e-Journal of Portuguese History* 5 (2007): 42–50; José Subtil, “Evidence for Pombalism: Reality or Pervasive Clichés?,” *e-Journal of Portuguese History* 5 (2007): 51–55.

²¹ José Subtil, *O Desembargo do Paço: 1750-1833* (Lisboa: UAL, 1996), 198–244.

²² António Manuel Hespanha, “A Punição e a Graça,” in *História de Portugal. O Antigo Regime (1620-1807)*, ed. António Manuel Hespanha, vol. IV (Lisboa: Editorial Estampa, 1993), 251–252. Para um maior desenvolvimento desta questão veja-se António Manuel Hespanha, *Justiça e Litigiosidade: história e prospectiva* (Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993), 321–327.

Dentro desta vasta reforma da justiça²³ a polícia enquanto *objecto* de múltiplas dimensões e competências teve um lugar fundamental não só enquanto novo instrumento no “contexto das tecnologias da disciplina social”²⁴, mas também enquanto nova área de intervenção pública, assente na *Policeywissenschaft*.

Sublinha-se a presença deste reformismo interventivo das ciências de polícia durante a segunda metade do século XVIII e primeiros anos do século XIX em dois momentos algo distintos: um primeiro onde se destacam algumas reformas institucionais e de âmbito legislativo, enquadráveis no *Pombalismo*, e um segundo que se pode balizar entre 1778 e 1805, período de intenso debate, produção teórica e sobretudo acção prática no que às ciências de polícia concerne.

No primeiro momento, para além da já citada criação da Intendência Geral da Polícia a 25 de Junho de 1760, destacou-se também a reforma da Universidade de Coimbra em 1772, que introduziu pela primeira vez nos estudos jurídicos a disciplina de Direito Pátrio²⁵ onde então foram feitas as primeiras referências em língua portuguesa à polícia, não sendo de desprezar a larga influência da *Lei da Boa Razão*²⁶ neste processo.

A reforma da Universidade constituiu um decisivo e importante “alargamento dos fins do Estado à área educativa”²⁷ e foi uma das bases do conceito de polícia da segunda metade do século XVIII²⁸.

Contudo, boa parte do debate teórico sobre este conceito, bem como vasta intervenção prática da Intendência no território, procurando aplicar os vastos objectivos consubstanciados na noção de polícia, viria a desenvolver-se já durante o Reinado de D. Maria I. Este momento, que nos interessa particularmente, assenta em três pontos: a

²³ Esta reforma desenvolveu-se em cinco áreas distintas: a criação da Intendência Geral da Polícia em 1760; a publicação da Lei da Boa Razão em 1769; a reforma dos Estudos Jurídicos na Universidade de Coimbra datada de 1772; a criação da *Junta do Novo Código* em 1778 e finalmente a reforma da organização judiciária em 1790. Hespanha, *Justiça e litigiosidade*, 322.

²⁴ Hespanha, “A Punição e a Graça,” 253.

²⁵ Mário Júlio de Almeida Costa e Rui Figueiredo Marcos, “Reforma Pombalina dos Estudos Jurídicos,” in *O Marquês de Pombal e a Universidade*, org. Ana Cristina Araújo (Coimbra: Imprensa da Univ. de Coimbra, 2014), 107–139.

²⁶ Esta lei assim denominada já no século XIX, através dos comentários de José Homem Correia Telles. É datada de 18 de Agosto de 1769 e apela à “*recta ratio* jusnaturalista”, visando impedir irregularidades nos assentos e no direito subsidiário mas também fixar normas sobre a validade do costume e os elementos a que o interprete poderia recorrer para satisfazer lacunas. Mário Júlio de Almeida Costa, *História do Direito Português*, 5ª ed. (Coimbra: Almedina, 2014), 402–409.

²⁷ António Pedro Barbas Homem, *Judex Perfectus: Função Jurisdicional e Estatuto Judicial em Portugal, 1640-1820* (Coimbra: Almedina, 2003), 61.

²⁸ *Ibid.*

criação da *Junta do Novo Código*; a reforma da Intendência Geral da Polícia em Janeiro de 1780, com a actuação de Pina Manique nos vinte e cinco anos seguintes; e a produção teórica sobre a polícia enquanto ciência e prática, apoiada no *jusracionalismo*, a ciência do direito com o objectivo de reformar a sociedade e o Estado²⁹. Esta produção divide-se entre os resultados dos trabalhos da *Junta do Novo Código*, o único tratado de polícia escrito em Português durante o período, *Elementos da Polícia Geral de um Estado*, da autoria de João Rosado de Villalobos e Vasconcelos e os trabalhos de cariz académico, produzidos no âmbito das cadeiras de Direito Pátrio entretanto introduzidas na Universidade. Dentro destes salientaram-se, para além das *Prelecções de Direito Pátrio*, escritas por lentes como Ricardo Raimundo Nogueira e Francisco Sousa Sampaio, os trabalhos de Pascoal de Mello Freire, relativos não só às cadeiras de Direito Pátrio, mas também às ideias que desenvolveu no âmbito do projecto do *Novo Código*³⁰.

É importante salientar que foi a partir do Reinado de D. Maria I, graças à dimensão que os tratadistas lhe passariam a atribuir, que o conceito de polícia “ganhou precisão conceptual e institucional”, sendo que assim “as reformas pombalinas são anteriores à teorização das matérias de polícia”³¹.

Nestes anos de profunda interacção entre as teorias e as práticas, será fundamental a reforma da Intendência, que alargou a sua esfera de intervenção e concedeu novos poderes a um novo Intendente, Diogo Inácio de Pina Manique.

Pina Manique foi uma das personalidades mais importantes deste período, que não seria de todo possível analisar sem mencionar o profundo espírito reformador da Intendência, em articulação com a Casa Pia³². Embora não fosse um teórico, estava ao corrente das inovações que se efectuavam na Europa *iluminada*. Assim, tentou

²⁹ António Manuel Hespanha, *Cultura Jurídica Europeia: Síntese de um Milénio* (Lisboa: Almedina, 2015), 358.

³⁰ Neste texto introdutório optamos por utilizar as prelecções que se encontram impressas, deixando para um momento posterior a consulta das *Prelecções* que ainda se encontram manuscritas, nomeadamente na Biblioteca Geral da Universidade de Coimbra. Sobre estas cf. Airton Cerqueira-Leite Seelaender, “‘Economia Civil’ e ‘Polícia’ no ensino do ‘Direito Pátrio’ em Coimbra: notas sobre as ‘Prelecções’ de Ricardo Raymundo Nogueira” *Tempo* 16 (2011): 35–63.

³¹ Homem, *Judex Perfectus: Função Jurisdicional e Estatuto Judicial em Portugal, 1640-1820*, 558.

³² Aspecto que Laurinda Abreu analisou recentemente, dando ênfase aos campos da assistência, higiene e saúde públicas. Laurinda Abreu, *Pina Manique: Um Reformador no Portugal das Luzes* (Lisboa: Gradiva, 2013).

operacionalizar no terreno o conceito de polícia tal como ele era entendido e praticado na época.

Este texto, produzido no âmbito do *II Workshop História e Ciência: Ciência e Poder na Primeira Idade Global*, pretende, ainda que resumidamente, traçar um percurso das ciências de polícia em Portugal, tendo em conta o significado polissémico que o conceito adquiriu na época moderna, nas suas vertentes teóricas e institucionais. Com base, não só na produção teórica escrita em português, ao longo da segunda metade de setecentos, mas também observando algumas das novas práticas, enquadradas na actuação da Intendência Geral da Polícia, em especial após 1780, tentaremos expor uma nova maneira de pensar a política, o direito e a administração do Estado, que se pretendia que fosse, cada vez mais, científica e racional.

Noções de Polícia

O conceito de polícia teve ao longo dos séculos uma evolução bastante significativa, principalmente se considerarmos o período que vai desde o século XVIII até à segunda metade do século XX. Intrinsecamente ligada com ao vocábulo político, etimologicamente a ideia de polícia remete para a noção de *polis*³³, ou seja, para a cidade enquanto comunidade organizada³⁴, derivando da noção aristotélica de que a política é a boa organização da cidade³⁵.

Nas palavras de Michel Foucault, a polícia representaria, desde o século XVII, o “conjunto de meios pelos quais é possível fazer as forças do Estado crescerem, mantendo ao mesmo tempo a boa ordem desse Estado”³⁶. Todavia, o projecto através do qual se utilizaria um conjunto de meios pelos quais seria possível fazer as forças do Estado crescerem, não assumiu o mesmo desígnio nem a mesma forma em todos os estados europeus. Os instrumentos utilizados por cada um foram, tanto teóricos como práticos, bastante diferenciados³⁷.

³³ Hélène L’Heuillet, “La généalogie de la police,” *Cultures & Conflits*, no. 48 (2002): 109–32.

³⁴ Homem, *Judex Perfectus: Função Jurisdicional e Estatuto Judicial em Portugal, 1640-1820*, 558; Seelaender, “‘Economia Civil’ e ‘Polícia’ no ensino do ‘Direito Pátrio’ em Coimbra: notas sobre as ‘Prelecções’ de Ricardo Raymundo Nogueira,” 36–37.

³⁵ Hespanha, *Cultura Jurídica Europeia: Síntese de um Milénio*, 333.

³⁶ Foucault, *Segurança, território, população*, 421.

³⁷ *Ibid.*, 425.

A palavra *polizei* era frequentemente utilizada nos textos jurídicos produzidos nos Estados Alemães desde a segunda metade do século XV. Sendo, contudo, um termo plural, as suas múltiplas significações seriam sistematizadas nos séculos seguintes, com destaque para o final de Seiscentos e primeira metade de Setecentos³⁸. Esta sistematização surgiu por via da necessidade de se organizar o saber da boa gestão pública³⁹, concentrando-o numa única disciplina, baseada em novas ciências como a higiene, a economia, o direito natural e a ciência da legislação. Esta disciplina ficaria conhecida como *cameralismo* ou *ciências de polícia*. Voltando de novo a Foucault, o *cameralismo* simbolizou a “superproblematização da polícia” alemã e através deste verificou-se um desenvolvimento não só teórico mas também prático bastante intensificado do que deveria ser a polícia enquanto mecanismo de crescimento do Estado⁴⁰.

O conceito de cameralismo não tem uma definição simples e tem sido objecto de alguma controvérsia, conforme o demonstram os trabalhos de Keith Tribe⁴¹ e Andre Wakefield⁴², que abordaram o percurso desta ideia entre os séculos XVIII e XX. O termo *kammer* ou *cammer* vem do latim e designa geralmente os aposentos do príncipe ou os seus domínios, surgindo de forma mais frequente nas fontes nos finais do século XV. Definia-se como um espaço cortesão, eminentemente político, diferenciando-se das esferas eclesiásticas. Progressivamente este termo alargou-se aos funcionários do Estado, que podiam ou não ser especialistas nas questões económicas e financeiras.

Para Keith Tribe o *cameralismo* deve ser visto como uma ciência universitária, diferente da prática administrativa quotidiana na *Kammer*⁴³. Uma experiência que poderá resumir-se nas seguintes palavras:

“Elles incarnent alors la première tentative en Europe, à la fin de l’époque moderne, de systématisation de l’étude du management public et de fondation d’une science pratique de l’administration, dont l’Allemagne serait

³⁸ Pascale Laborier et al., “Les Sciences Camérales, Prolégomènes à toute Bureaucratie Future ou Parades pour Gibiers de Potence?,” in *Les Sciences Camérales: Activités Pratiques et Histoire des Dispositifs Publics* (Paris: Presses Universitaires De France, 2011), 11.

³⁹ Hespanha, *Cultura Jurídica Europeia: Síntese de um Milénio*, 333.

⁴⁰ Foucault, *Segurança, território, população*, 426.

⁴¹ Keith Tribe, “Cameralism and the Science of Government,” *The Journal of Modern History*, 1984, 263–84.

⁴² Andre Wakefield, *The Disordered Police State* (Chicago: University of Chicago Press, 2009).

⁴³ Keith Tribe, *Governing Economy: The Reformation of German Economic Discourse, 1750-1840* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), 35–54.

le modèle. Elles produisent un savoir sur l'Etat, définissent les modes de fonctionnement des pouvoirs classiques comme la justice, l'armée, les finances, la police, mais proposent également de nouvelles formes d'action politique et de ce que l'on nommerait aujourd'hui des instruments d'action publique"⁴⁴.

No caso dos Estados Alemães, entre os finais do século XVII e o início do século XVIII, foi necessário reorganizar o sistema de cobrança de impostos, para financiar diversas guerras, provocando alterações na estrutura administrativa do Estado para providenciar exércitos mais eficientes. Era também inevitável um crescente número de homens para alimentar estes mesmos exércitos, ou seja, criar condições para o aumento da população⁴⁵.

Tal desiderato conseguir-se-ia através de melhores condições de vida, ao valorizaram-se as práticas higiénico-sanitárias, mas também o incremento da agricultura e da indústria, fundamentais para criar riqueza. Estas também seriam o meio ideal para empregar vagabundos, vadios e ociosos, grupos populacionais em torno dos quais os legisladores procuraram desenvolver práticas mais sofisticadas e *úteis* de controlo social, dentro das quais se incluía a educação.

Há ainda que especificar que dentro das ciências de polícia emergiram três tipos de expressões que, ainda que relacionadas, são distintas: os tratados, o debate académico e os textos produzidos a partir desta temática concreta⁴⁶.

Os tratados científicos ofereciam ao Estado novos meios de governar, correspondendo ainda a uma nova política de regulação económica que incluía planificação da colonização, organização do ensino, regulação do urbanismo, fomento das artes e das ciências⁴⁷.

A difusão das ideias *cameralistas* pela Europa não se processou de igual modo, tendo diversas nuances consoante o país e a *praxis* política vigente. O caso francês é diferente do alemão, pois apesar da grande divulgação do *Traité de la Police* de Nicolas

⁴⁴ Laborier et al., “Les Sciences Camérales, prolégomènes à toute bureaucratie future ou parades pour gibiers de potence?,” 13.

⁴⁵ Ibid., 14–15.

⁴⁶ Ibid., 13–14.

⁴⁷ Marcos, “A felicidade não rogada e a administração pública de polícia em Portugal,” 363; Cunha, “Police Science and Cameralism in Portuguese Enlightened Reformism: Economic Ideas and the Administration of the State during the Second Half of the 18th Century,” 5.

de la Mare⁴⁸, esta disciplina não seria objecto de especialização académica, ainda que muito se tenha escrito sobre ela⁴⁹. Todavia, a França teve uma institucionalização relativamente precoce da polícia, servindo depois como modelo para outros estados europeus⁵⁰.

A polícia francesa, nas palavras de Michel Foucault, foi concebida “sem teoria, sem sistema e sem conceptualização”⁵¹. A sua institucionalização deu-se através da promulgação de medidas, decretos, normas jurídicas e alguns projectos desenvolvidos por personalidades da administração do Estado⁵².

O édito de criação da Polícia de Paris, datado de 1667, não deixava de revalorizar a ideia de *bem comum*, no sentido de promover a abundância, controlar as desordens e assistir aos pobres, com o objectivo de erradicar a mendicidade e a vagabundagem, ligando-se intimamente à vida urbana e à sua correcta regulamentação⁵³. Ainda que a polícia estivesse sempre interligada com a justiça, esta nova instituição colocou-a num plano de actuação distinto da justiça contenciosa, tal como aconteceria cerca de um século mais tarde em Portugal⁵⁴.

Seria então para fazer face às necessidades apontadas anteriormente, que surgiria esta “nova” polícia, agregando as suas funções tradicionais, de vigilância e manutenção da ordem pública, que no caso português se encontravam dispersas por diversas jurisdições, a novas ideias com vista à manutenção de uma *felicidade pública* que incluiria questões económicas, de higiene e saúde. Desta associação nasceriam

⁴⁸ Esta obra iria influenciar o funcionamento de diversas polícias, entre as quais a portuguesa. Segundo este tratado, a actuação da polícia dividia-se em três áreas diferenciadas: a economia e o comércio; a ordem e a segurança; e a saúde e higiene públicas. Nicolas de la Mare, *Traité de la Police, où l'on Trouvera l'histoire de Son Etablissement, les Fonctions et les Prerogatives de Ses Magistrats; Toutes les Loix et Tous les Reglemens qui la Concernent*. (Paris: J. Et. P. Cot, 1705).

⁴⁹ Laborier et al., “Les Sciences Camérales, Prolégomènes à Toute Bureaucratie Future ou Parades Pour Gibiers de Potence?,” 12.

⁵⁰ Jean-Marc Berlière, Dominique Kalifa, e Vincent Milliot, eds., *Métiers de police : Être policier en Europe, xviii-xxe siècle* (Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2008).

⁵¹ Foucault, *Segurança, território, população*, 428.

⁵² Vincent Milliot, *Les mémoires policiers, 1750-1850: écritures et pratiques policières du siècle des lumières au second empire* (Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2006).

⁵³ Foucault, *Segurança, território, população*, 452–455; Vincent Milliot, “Saisir l’espace urbain: mobilité des commissaires et contrôle des quartiers de police à Paris au XVIIIe siècle,” *Revue d’Histoire Moderne et Contemporaine* 50 (2003): 57–80.

⁵⁴ Paolo Napoli, *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société* (Paris: La Découverte, 2003).

igualmente novas formas de “vigiar e punir”, às quais não foram alheias novas concepções trazidas por um direito cada vez mais racional e *científico*⁵⁵.

Como observou Pierangelo Schiera, a abertura de “novos campos ao interesse público” traduziu-se numa importante mutação no Estado Moderno, convertendo-o num Estado Administrativo, sendo delimitado a partir de toda a política interna do Estado, onde se situavam as matérias da polícia⁵⁶.

Portanto, nos finais de *Setecentos* a ideia de polícia ligava-se de forma mais restrita ao sentido de administração pública⁵⁷. Tratou-se de um processo teórico e intelectual, mas também de operacionalizar novas técnicas administrativas, através de burocratas cada vez mais especializados, que proporcionaram uma progressiva, ainda que lenta, separação entre os domínios político e administrativo, decisivas, segundo alguns autores na transformação do Estados Absoluto em Estado de Direito⁵⁸.

Este percurso consumou-se na criação ou reforma de instituições vocacionadas para promover não só a ordem e tranquilidade pública mas também a prosperidade do Estado. Foi com este propósito que surgiu em Portugal a Intendência Geral da Polícia⁵⁹.

⁵⁵ Sílvia Alves, *Punir e humanizar: o direito penal setecentista*. (Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014), 20–40.

⁵⁶ Pierangelo Schiera, “A Polícia como síntese de ordem e de bem-estar no moderno Estado centralizado,” in *Poder e Instituições na Europa do Antigo Regime: Colectânea de Textos*, ed. António Manuel Hespanha (Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984), 307–319.

⁵⁷ É este o sentido que Marcello Caetano lhe deu e mais recentemente os trabalhos de Rui Figueiredo Marcos também estabeleceram ligações nesse sentido. Marcello Caetano, *Manual de direito administrativo*, 10a ed, vol. II (Coimbra: Almedina, 2005), 1145–1153.

⁵⁸ Cardoso e Cunha, “Enlightened Reforms and Economic Discourse in the Portuguese-Brazilian Empire (1750--1808),” 7; Marcos, *História da Administração Pública*, 286–287.

⁵⁹ Para uma visão detalhada deste assunto veja-se, entre outros, Gonçalo Rocha Gonçalves, “Modernização policial: as múltiplas dimensões de um objecto historiográfico,” *CIES e-Working Papers*, no. 116 (2011). Deve relembrar-se que o caso inglês é singular quando comparado a outros países da Europa continental. Em Inglaterra o termo *polícia* foi pouco utilizado até ao início do século XIX. As funções policiais tradicionais eram desempenhadas ao nível paroquial, através de voluntários. Em Londres, devido à dimensão da cidade, o sistema era um pouco diferente. Algumas paróquias com maior concentração demográfica, contratavam homens para procederem à vigilância nocturna da urbe. Em 1829 foi criada a *Metropolitan Police*, que traduzia uma certa visão mais liberal da sociedade, onde a polícia tinha uma intervenção mais ligada à segurança do indivíduo e da propriedade. *Ibid.*, 6.

- As Ciências de Polícia em Portugal: 1760-1777

A Criação da Intendência Geral da Polícia

Em Portugal a utilização do conceito de polícia⁶⁰ antes da segunda metade do século XVIII estava quase exclusivamente relacionada com a manutenção da ordem e do bem comum, descrita por Rafael Bluteau nos seguintes termos:

“a boa ordem que se observa, e as leis que a prudência estabeleceu para a sociedade humana nas Cidades, Repúblicas e etc. Divide-se em polícia civil e militar. Com a primeira se governam os cidadãos, com a segunda os soldados. Nem uma, nem outra polícia se acha nos povos a que chamamos bárbaros. [...] Cidade regulada, ou governada com boa polícia [...] algumas vezes vale o mesmo que asseio, limpeza, alinho, etc.”⁶¹.

No contexto do *ius policiae* e no âmbito da reforma da justiça encetada na segunda metade do século XVIII, a 25 de Junho de 1760 determinava-se a criação da *Intendência Geral da Polícia da Corte e Reyno*, inspirada no modelo da polícia de Paris de Luís XIX⁶². Tutelada pela Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, pretendia-se que esta instituição actuasse em concreto no controlo da criminalidade e da violência, tentando adequar legislações e competências diferenciadas, que sobrepunham diferentes magistrados e jurisdições, que em muito dificultavam a resolução dos problemas existentes. Criou-se assim um órgão centralizado, controlado por um Intendente que teria ampla jurisdição sobre todos os ministros criminais, com o objectivo de que toda a legislação que existia neste campo fosse cumprida com rigor⁶³.

⁶⁰ Seelaender, “‘Economia Civil’ e ‘Polícia’ no ensino do ‘Direito Pátrio’ em Coimbra: notas sobre as ‘Prelecções’ de Ricardo Raymundo Nogueira,” 38.

⁶¹ Rafael Bluteau, *Vocabulario portuguez e latino, aulico, anatomico, architectonico, bellico, botanico, brasilico, comico, critico, chimico, dogmatico, dialectico, dendrologico, ecclesiastico, etymologico, economico, florifero, forense, fructifero...autorizado com exemplos dos melhores escritores portugueses, e latinos*, vol. VI (Coimbra: no Collegio das Artes da Companhia de Jesu, 1712), 575.

⁶² António Delgado da Silva, *Collecção da legislação Portugueza desde a última compilação das Ordenações. 1750-1762* (Lisboa: Typografia Maignrense, 1830), 731–739.

⁶³ O diploma português de 25 de Junho de 1760 consagrou assim o mesmo princípio da polícia francesa, para que as leis relativas à segurança pública tivessem efectiva aplicação e, como consequência os resultados pretendidos, algo que na opinião de Sebastião José de Carvalho e Melo ainda não havia sucedido. “Ditando a razão, e tendo-se manifestado por uma longa e decisiva experiência, que a justiça contenciosa, e a polícia da Corte e do Reino são entre si tão incompatíveis, que cada uma delas, pela sua vastidão se faz quase inacessível às forças de um só magistrado: havendo resultado da união de ambas em uma só pessoa a falta de observância de tantas e tão santas leis [...] sem que com tudo se pudessem até agora conseguir os úteis e desejados fins [...] até que sobre o desengano de tantas experiências vieram

Esta nova instituição viria também a interferir com jurisdição de outras entidades, nomeadamente o Senado da Câmara de Lisboa em competências relativas à saúde e higiene públicas e nas magistraturas locais, corregedores, juizes do crime, que ficavam sob a alçada do Intendente Geral da Polícia⁶⁴.

Ainda assim, durante os primeiros vinte anos da instituição, mais do que a figura de um Intendente, observou-se o controlo decisivo de Pombal, através da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino. Este privilegiou sobretudo alguns aspectos do controlo da criminalidade, relacionados com a mobilidade interna e verificação de passaportes, sem que a policia, pelo que se conhece até ao momento, aplicasse na prática os vastos princípios conhecidos através dos textos teóricos sobre ela ou até mesmo a totalidade dos pontos que enumerava no seu alvará criador⁶⁵.

Como já referido, a criação da Intendência Geral da Polícia inseriu-se num movimento mais vasto de reforma da justiça em Portugal. Ao definir claramente a jurisdição do Intendente e separando a policia da justiça contenciosa, à semelhança do caso francês, tentava-se criar uma administração mais racional, onde o arbítrio judicial fosse mais reduzido⁶⁶. O passo seguinte neste caminho de racionalização foi dado através da *lei da boa razão*, que visou assegurar a “supremacia definitiva da lei em relação ao costume”⁶⁷.

nestes últimos tempos a separar, e distinguir as sobreditas jurisdições com o sucesso de colherem logo delas os pretendidos frutos da paz, e do sossego público”. Silva, *Collecção da legislação Portuguesa desde a última compilação das Ordenações. 1750-1762*, 731.

⁶⁴ O aparelho judicial de Lisboa era bastante complexo, por via do peso da demografia da cidade, superior a qualquer outra em Portugal. Destaca-se a Casa da Suplicação, principal tribunal de última instância do Reino. A sua actividade repartia-se por diversos domínios, entre os quais o *juízo crime da corte*, que julgava as causas crime “ocorridas no local onde o Rei e a sua corte estivesse ou num raio de cinco léguas”, *Ordenações Filipinas*, vol. I (Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1985), p. 27. Este juízo tinha alçada sobre os corregedores e juizes do crime de Lisboa. Estes doze ministros criminais, dos quais cinco eram corregedores e sete eram juizes do crime, exerciam funções de fiscalização, de modo a garantir a segurança e ordem pública da cidade. Os corregedores do crime eram nomeados pelo Desembargo do Paço e os juizes pelo Senado da Câmara de Lisboa. Nuno Camarinhas, *Juizes e Administração da Justiça no Antigo Regime: Portugal e o Império Colonial, Séculos XVII E XVIII* (Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian - FCT, 2010), 114–117.

⁶⁵ Veja-se em particular Flávio Borda d’ Água, “L’Intendance Générale de Police de la Cour et du Royaume du Portugal: Quelques Réflexions sur son Histoire et ses Références Européennes,” in *Circulations Policières: 1750-1915* (Lille: Presses de l’université du Septentrion, 2012), 139–58.

⁶⁶ Rui Manuel de Figueiredo Marcos, *A legislação pombalina: alguns aspectos fundamentais* (Coimbra: Almedina, 2006), 147.

⁶⁷ Rui Manuel de Figueiredo Marcos, *História da Administração Pública* (Coimbra: Almedina, 2016), 292.

A Lei da Boa Razão

A *lei da boa razão*⁶⁸, datada de 18 de Agosto de 1769, foi fundamental no reforço deste modelo governativo, pretensamente científico e racional. Surgida com o objectivo de travar uma administração ineficiente, esta lei veio consolidar a necessidade de considerar a vontade do Príncipe como fonte exclusiva do direito. Tentava-se pôr termo à confusão resultante de um quadro múltiplo de fontes legais⁶⁹, ideia, que também estivera na base da legislação que dera origem à Intendência⁷⁰.

A *lei da boa razão* introduziu em Portugal os conceitos de *leis políticas* e *leis económicas*, fundamentais nas *ciências de polícia*, procurando impedir irregularidades nos assentos, na utilização do direito subsidiário, mas também fixar normas em relação à validade do costume e aos elementos a que o interprete da lei poderia recorrer para o preenchimento de lacunas, eliminando-se assim a possibilidade de existirem assentos contraditórios. Caso existisse uma lacuna em matérias de foro político, económico, mercantil ou marítimo, deveria recorrer-se directamente às leis das “Nações Cristãs, iluminadas e polidas”⁷¹. Informação que também viria a constar nos novos estatutos da Universidade de Coimbra.

Esta norma representou uma viragem importante na ciência jurídica, significando o primado do Rei e da razão nas fontes de direito⁷², procurando estabelecer a certeza na prática de julgar, fomentando deste modo uma tentativa de tornar a norma legislativa mais sólida e fácil de interpretar algo caro a algumas correntes do direito neste período, nomeadamente a *jusracionalista*⁷³.

⁶⁸ *Ordenações Filipinas*, vol. III (Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1985), 725–730.

⁶⁹ António Manuel Hespanha, *Guiando a Mão Invisível: Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português* (Coimbra: Almedina, 2004), 33.

⁷⁰ “Sustentava que as manobras opinativas dos doutores juristas, pela sua imensa diversidade, constituíam factor de perturbação da indispensável segurança jurídica dos cidadãos. Daí o determinar-se que a referida lei se observasse literal e exactamente, não se consentindo em interpretação alguma, que era, de todo em todo, proibida e nula”. Marcos, *A legislação pombalina: alguns aspectos fundamentais*, 149.

⁷¹ *Ordenações Filipinas*, III: 728.

⁷² Nuno J. Espinosa Gomes da Silva, *História do direito português: fontes de direito*, 5a ed., (Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011), 407.

⁷³ Marcos, *História da Administração Pública*, 287–289.

A Ciência do Direito

O *juracionalismo* estava ligado às ciências de polícia e foi um dos principais reflexos iluministas em Portugal⁷⁴. Conforme destacam diversos estudos sobre esta temática, entre os quais os de Ana Cristina Araújo, o iluminismo não foi na Europa uma corrente homogênea, ainda que se reconheça neste período uma inequívoca mudança de mentalidades face aos séculos anteriores⁷⁵.

Na questão jurídica, isso verificou-se particularmente através de duas correntes divergentes: a dos *voluntaristas*, que “fundam o direito na vontade”⁷⁶ e a dos *racionalistas*, que fundam o direito na razão, processo que António Manuel Hespanha denominou de *cientificização* do direito⁷⁷. Neste, a vontade não tem relevância face a princípios jurídicos racionalmente válidos, afastando-se também dos princípios teológicos. No caso português a razão ilustrada não se afastaria dos princípios católicos, indo beber muitas das suas ideias a Itália, num comumente designado *iluminismo católico*⁷⁸.

Infere-se que a revolução científica que percorreu a Europa ao longo do século XVII, em particular nos domínios da física e da astronomia, influenciou também o campo do direito. Procuraram-se “evidências racionais” para dar respostas seguras a problemas complexos⁷⁹.

A ideia de um direito científico, fundamentado na razão, procurava proporcionar uma harmonia que criasse um *corpus* legislativo sólido, que não fosse transitório e que se interligasse com outras ciências como a economia e a polícia⁸⁰. O *cientismo* procurava ser uma disciplina rigorosa, científica, onde havia lugar para o verdadeiro e para o falso, mais do que para a mera opinião, com uma aproximação clara às ciências

⁷⁴ Ibid., 287.

⁷⁵ Ana Cristina Araújo, *A cultura das luzes em Portugal: temas e problemas*, (Lisboa: Livros Horizonte, 2003).

⁷⁶ Pedro Caridade de Freitas, *Um Testemunho na Transição para o Século XIX: Ricardo Raimundo Nogueira: Análise Histórico-Jurídica* (Coimbra: Almedina, 2005), 42–51.

⁷⁷ António Manuel Hespanha, *Apontamentos de história do direito português: complemento às lições de história do direito português do Dr. Guilherme Braga da Cruz* (Coimbra: Abrantes, 1970), 69–100.

⁷⁸ Ideia expressa por vários autores que denota esta influências obras de Verney e Mello Freire, que no caso deste último teria ido beber algumas das suas ideias às propostas de Beccaria. Veja-se Pascoal José de Mello Freire, *Ensaio do código criminal a que mandou proceder a Rainha fidelíssima D. Maria I* (Lisboa: Typographia Maigrense, 1823).

⁷⁹ Hespanha, *Cultura Jurídica Europeia: Síntese de um Milénio*, 309.

⁸⁰ Hespanha, *Guiando a Mão Invisível: Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*, 34.

da natureza, com princípios claros e imutáveis⁸¹. Entre outras ideias encontrava-se a de que seria possível construir, como se fosse uma operação de cálculo, uma ciência do direito e por conseguinte do poder⁸². Este princípio surge em obras de Rousseau ou de Jeremy Bentham, para quem o direito justo é o que “organiza a sociedade de modo a obter o máximo de bem-estar para o maior número”⁸³. Dentro do jusracionalismo *científico*, impõe-se ainda outra ideia basilar: a ciência rigorosa do direito conduziria à ciência do bom governo, ou seja à ciência de polícia, sendo que estes princípios científicos, racionais e imutáveis deveriam ser codificados⁸⁴.

Estas concepções, ao proporcionarem novas doutrinas sobre o bom governo, reflectiram-se no recrutamento e especialização dos futuros oficiais régios, cuja formação, recorde-se, era o principal objectivo da criação das cátedras *cameralistas* em diversos pontos da Europa. Para tal a reforma do ensino universitário que vigorava em Coimbra e cujos estatutos datavam de 1598 seria fundamental.

A reforma do ensino jurídico na Universidade de Coimbra

António Barbas Homem, ao analisar este período, e em particular a ruptura epistemológica que na sua opinião caracterizou o direito português na segunda metade do século XVIII, denominando-a como *ciência da legislação*, atribuiu à reforma do ensino universitário um papel determinante para uma “reconstrução racional da ciência do direito”, processo totalmente dirigido pelas coroas absolutistas⁸⁵.

A reforma da universidade em Portugal acompanhou em muito o processo de reformista espanhol, destacando-se os casos das reformas das Universidades de Sevilha em 1768 e a de Salamanca em 1771 preparadas sob a influência de Campomanes⁸⁶. As

⁸¹ Hespanha, *Cultura Jurídica Europeia: Síntese de um Milénio*, 328–329.

⁸² Segundo António Manuel Hespanha, “neste projeto um bom apoio teórico era constituído por estas concepções de uma ordem geométrico-matemática do cosmos, regida por grandes princípios que podiam servir de verdadeiros axiomas da ciência do direito, a partir dos quais se pudessem extrair, pelos métodos de demonstração lógica, próprios das ciências naturais, as restantes regras da convivência humana”.Ibid., 329.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid., 332–333.

⁸⁵ Homem, *Judex Perfectus: Função Jurisdicional e Estatuto Judicial em Portugal, 1640-1820*, 380.

⁸⁶ Entre outros factores assinalou-se a introdução do estudo do direito nacional em Espanha, que obedeceu a três directrizes: a elaboração de compêndios de direito local; o estudo directo das normas legais e o estabelecimento de um sistema de concordâncias e discordâncias com o direito romano. Ibid.,

reformas universitárias tiveram um papel prioritário não só na construção de um direito científico e racional mas também na transformação da própria função do jurista, através de uma ideia utilitária do direito, programada para a preparação de advogados e juízes, mas principalmente dos burocratas régios. A reforma pombalina visou também um importante passo na secularização do ensino. Este deveria estar ao ao serviço da sociedade, de forma racional e científica, prática já verificada noutros países europeus⁸⁷. Com esta reforma, fundamental na “política educativa da polícia”⁸⁸, o Estado assumiu um papel activo na direcção da educação, tendo como guia estruturante a *necessidade pública*.

A reforma de 1772 caracterizou-se por três aspectos: enfraquecimento da autonomia da Universidade face ao poder político; reorganização administrativa; e o início de uma concepção diferenciada em torno da ciência e do saber, dando lugar a um “novo espírito científico e pedagógico”⁸⁹.

O processo que conduziu à reforma é bem conhecido. A Junta da Providência Literária foi encarregada de examinar as causas do declínio da instituição e, para além disso, de apresentar soluções para o problema. Estas foram depois compiladas no *Compêndio Histórico do Estado da Universidade de Coimbra*, documento muito conhecido, no qual muitas das resoluções apontadas seguiam propostas apresentadas por Verney anos antes⁹⁰.

Luís António Verney, que criticou fortemente o funcionamento das Faculdades de Leis e Cânones, manifestou perplexidade pelo desconhecimento da História entre os juristas. Destacando a necessidade de estes se dedicarem ao estudo do direito pátrio e da

421–423. Mário Júlio de Almeida Costa, *História do Direito Português*, 5ª ed. (Coimbra: Almedina, 2014), 409–416.

⁸⁷ Ana Cristina Araújo, “Dirigismo Cultural e Formação das Elites no Pombalismo,” in *O Marquês de Pombal e a Universidade*, org. Ana Cristina Araújo (Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014), 15–48.

⁸⁸ É preciso não esquecer que Delamare inclui a educação num dos seus onze objectos de polícia. No âmbito da polícia, o Estado deve regular o sistema de ensino, numa perspectiva utilitarista, consoante as necessidades desse mesmo Estado. Homem, *Judex Perfectus: Função Jurisdicional e Estatuto Judicial em Portugal, 1640-1820*, 384.

⁸⁹ Manuel Alberto Prata, “A Universidade e a Sociedade Portuguesa na 2ª Metade Do Século XVIII,” in *O Marquês de Pombal e a Universidade*, org. Ana Cristina Araújo (Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014), 321–46.

⁹⁰ Costa e Marcos, “Reforma Pombalina dos Estudos Jurídicos,” 109. Saliente-se que o *Compêndio*, nas palavras de José Esteves Pereira é “um texto de representação do poder e não propriamente um levantamento suficientemente elaborado dos *estragos* eventuais que veementemente se enunciam”. *Compêndio histórico da Universidade de Coimbra*, ed. José Eduardo Franco e Sara Marques Pereira (Porto: Campo das Letras, 2009), 11.

sua história, apontava como grave problema a preferência dada ao direito canônico e romano⁹¹. Para além disso relacionava o atraso económico do país com a má qualidade do ensino e da educação, sendo este o ponto de partida para uma reforma profunda⁹². Para os jurisconsultos deste período, o direito nacional, no qual se incluía não só as *Ordenações Filipinas* mas também a vasta legislação extravagante, começou a adquirir grande importância, ainda que o direito romano continuasse a ser aplicado, principalmente por ser uma fonte da legislação nacional.⁹³

No *Compêndio Histórico* observamos também a directriz que condena a preferência dada ao ensino do direito romano, em detrimento das leis nacionais, e que aconselha o recurso permanente à história da literatura jurídica, às fontes e às ciências auxiliares, crítica que também já se observava na *lei da boa razão*⁹⁴.

Esta ideia esteve bastante presente na reforma de 1772 e impulsionou a criação da cadeira de Direito Pátrio⁹⁵. Esta nova disciplina foi leccionada nas Faculdades de Leis e Cânones privilegiando pois as leis nacionais através da elaboração de manuais ou compêndios sistematizados, uma solução própria do pensamento das luzes⁹⁶. A valorização da legislação nacional como objecto do ensino superior, não só foi fulcral para a preparação dos futuros burocratas e servidores do Estado, como também para a autonomização do direito pátrio “enquanto objecto do conhecimento científico”⁹⁷.

O desenvolvimento em Portugal de uma “historiografia jurídica em moldes científicos”⁹⁸, para além de ficar ligado a Luís António Verney e ao seu *Verdadeiro Método de Estudar* inspirou-se também nas Universidades alemãs, ao visar que os

⁹¹ Luís António Verney, *Verdadeiro método de estudar: para ser útil à Republica, e à Igreja proporcionado ao estilo, e necessidade de Portugal*, vol. II (Valença [Nápoles]: na oficina de Antonio Balle [Genaro e Vincenzo Muzio], 1746), 139–228.

⁹² Homem, *Judex Perfectus: Função Jurisdicional e Estatuto Judicial em Portugal, 1640-1820*, 61.

⁹³ Freitas, *Um Testemunho na Transição para o Século XIX: Ricardo Raimundo Nogueira: Análise Histórico-Jurídica*, 51–52.

⁹⁴ Mário Júlio de Almeida Costa e Rui Figueiredo Marcos, “Reforma Pombalina dos Estudos Jurídicos.” In *O Marquês De Pombal e a Universidade*, Ana Cristina Araújo (org), (Coimbra, Imprensa da Universidade, 2014), 113.

⁹⁵ Assim designada por Costa, *História do Direito Português*, 401. Marcos, *A legislação pombalina: alguns aspectos fundamentais*, 153–174.

⁹⁶ Homem, *Judex Perfectus: Função Jurisdicional e Estatuto Judicial em Portugal, 1640-1820*, 422.

⁹⁷ *Ibid.*, 381.

⁹⁸ Costa, *História do Direito Português*, 54.

compêndios de direito pátrio sistematizassem pela primeira vez todo o direito português⁹⁹.

No que diz respeito ao ensino jurídico¹⁰⁰, a sua estrutura continuou repartida entre os cursos de Leis e de Cânones, sendo que os dois primeiros anos eram comuns a ambos e estavam preenchidos com as cadeiras históricas e filosóficas, ausentes nos Estatutos Velhos. Só no terceiro ano os dois cursos jurídicos seguiam rumos individuais¹⁰¹. Estas cadeiras ofereciam uma ampla perspectiva de conhecimento da “História civil das nações e das leis para elas estabelecidas”¹⁰², proporcionando à História tornar-se uma disciplina fundamental na reforma dos estudos jurídicos.

A reforma da Universidade, porém, não ficaria isenta de críticas, algumas vindas da parte da Igreja, colocando o problema na possível oposição entre a razão científica e a religião¹⁰³.

Um dos maiores problemas provinha da falta dos compêndios, tal como estipulavam os novos estatutos. A certa altura, já no tempo do Principal Castro, seriam proibidas as sebatas e feitas exigências para que os lentes elaborassem os compêndios de acordo com o que se estipulava nos estatutos.

Como este processo estava ao que tudo indica estagnado, o Principal Castro decidiu encarregar Ricardo Raimundo Nogueira da elaboração dos compêndios da Faculdade de Leis; nessa mesma altura Ribeiro dos Santos apontava para a máxima urgência dos compêndios de Direito Pátrio, de Direito Público Universal e de História do Direito Pátrio¹⁰⁴.

Contudo, como se sabe, para além dos trabalhos de Pascoal de Mello Freire no âmbito da História do Direito Pátrio, mais nenhum compêndio seria publicado durante este período. Mesmo este só seria aprovado a quando da reforma de 1805. Nenhum compêndio seria aprovado durante a vida de Pombal e Ricardo Raimundo Nogueira

⁹⁹ Marcos, *A legislação pombalina*, 123.

¹⁰⁰ Costa e Marcos, “Reforma Pombalina dos Estudos Jurídicos”, 107–39.

¹⁰¹ *Ibid.*, 106–107.

¹⁰² *Estatutos da Universidade de Coimbra compilados debaixo da immediata e suprema inspecção de El Rei D. José I*, vol. II (Lisboa: Na Regia Officina Typográfica, 1772), 284.

¹⁰³ Freitas, *Um Testemunho na Transição para o Século XIX: Ricardo Raimundo Nogueira: Análise Histórico-Jurídica*, 86–89.

¹⁰⁴ Teófilo Braga, *Historia da Universidade de Coimbra nas suas relações com a Instrução Publica Portuguesa*, vol. III (Lisboa: Typ. da Academia Real das Sciencias, 1898), 704–705.

também não terminaria com sucesso esta tarefa, ainda que fosse dando conta dela à Universidade. O seu compêndio só seria impresso algumas décadas mais tarde¹⁰⁵.

Merece destaque a forma como Pascoal de Mello Freire introduziu a reforma da Universidade de Coimbra na sua *História do Direito Civil Português*, dando ênfase à criação da “Ciência do Direito Pátrio”¹⁰⁶, considerando que através dela a ciência do direito entrava finalmente na Universidade.

Por esta altura a questão do direito nacional teria consequências aquando da elaboração do *Novo Código*, por se pretender que este se adequasse aos novos estatutos. Tentava-se “delimitar com clareza a nova filosofia do direito definida fundamentalmente pelos novos estatutos de 1772 [...] com vista à elucidação da teoria política historicamente vigente”¹⁰⁷.

- As Ciências de Polícia entre 1778 e 1805: teoria e prática

A Junta do Novo Código e o processo de reforma do Direito em Portugal¹⁰⁸

Como ficou expresso na Introdução, a grande maioria da produção e debate teórico em torno do conceito de polícia em Portugal surgiu com a chegada ao trono de D. Maria I, destacando-se desde logo pela efectivação de um desejo há muito assumido: a necessidade de reforma das *Ordenações Filipinas*, que se materializou na criação da Junta do *Novo Código*, em Março de 1778 com o objetivo de “proceder à reforma geral do direito vigente”¹⁰⁹.

A reforma das *Ordenações* assumiria assim um papel fundamental, pois nem a ciência racional, nem a felicidade dos povos poderia conseguir-se sem um

¹⁰⁵ Freitas, *Um Testemunho na Transição para o Século XIX: Ricardo Raimundo Nogueira: Análise Histórico-Jurídica*, 96.

¹⁰⁶ Pascoal José de Mello Freire, *História do direito civil português*, trans. Miguel Pinto de Meneses (Lisboa: s.n., 1968), 150.

¹⁰⁷ José Esteves Pereira, *O pensamento político em Portugal no século XVIII: António Ribeiro dos Santos* (Lisboa: Impr. Nacional-Casa da Moeda, 2005), 244.

¹⁰⁸ António Delgado da Silva, *Collecção da Legislação Portuguesa desde a Última Compilação das Ordenações. 1775-1790* (Lisboa: Typografia Maignrense, 1828), 162–164.

¹⁰⁹ A 31 de Março de 1778 nomeava-se uma junta de ministros para analisar a legislação. Sobre este assunto, veja-se, entre outros, Luís Bigotte Chorão, “O Discurso de Duarte Alexandre Holbeche: Subsídios para a História do Novo Código,” in *Estudos Em Homenagem ao Professor Doutor Manuel Gomes da Silva*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Coimbra: Coimbra Editora, 2001), 1129–87.

“entendimento claro das leis, cuja inteligência se encontraria obscurecida pela sua multiplicidade e obsoletismo”¹¹⁰. Seguiu-se o mesmo caminho percorrido por outras nações esclarecidas, nomeadamente as Germânicas (Áustria e Prússia) mas também a Toscana e a Sardenha. Esta procura da codificação relaciona-se também com a nova ideia do direito como ciência, ligada à Polícia¹¹¹, em que se fundamenta não só esta ciência da legislação, mas também a economia política e o direito público, ocupando a segurança um lugar fundamental no funcionamento do Estado, tendo como fim último a *felicidade pública*¹¹².

Os planos para a elaboração de diversos códigos foram vários, incluindo um criminal, um de direito público ou de direito comercial, mas nenhum foi aprovado, com excepção, e só alguns anos depois, de um código penal militar¹¹³.

Tal como na questão dos novos compêndios universitários, que tardavam a chegar, também o projecto do *Novo Código* foi sofrendo diversos atrasos em relação à ideia original. A Junta nomeada em 1778 não produziu resultados satisfatórios e a 22 de Março de 1783 Pascoal de Mello Freire foi nomeado para que apresentasse um plano para dois novos códigos: um de direito público e outro criminal, correspondendo respectivamente aos livros segundo e quinto das *Ordenações*. Os dois projectos, concluídos num espaço de cinco anos, seriam já muito influenciados pelos principais autores do pensamento penal iluminista europeu, entre os quais Beccaria¹¹⁴.

A tentativa de reforma da legislação durante este período fracassaria. Sabe-se que terá continuado mesmo após a partida da família real para o Brasil, mas sem resultados visíveis. Nesta altura o número de leis extravagantes posteriores às *Ordenações Filipinas* ultrapassaria já o número de quatro mil¹¹⁵.

¹¹⁰ Silva, *Collecção Da Legislação Portuguesa Desde a Última Compilação Das Ordenações. 1775-1790*, 162–164.

¹¹¹ Homem, *Judex Perfectus: Função Jurisdicional e Estatuto Judicial em Portugal, 1640-1820*, 823.

¹¹² *Ibid.*, 821–823.

¹¹³ Maria José Moutinho Santos, “Liberalismo, legislação criminal e codificação: O Código Penal de 1852: Cento e cinquenta anos da sua publicação,” *Revista da Faculdade de Letras: História*, III, 3 (2002): 97–102.

¹¹⁴ Sobre o projecto do Código Criminal veja-se, Paulo Sérgio Pinto de Albuquerque, *A reforma da justiça criminal em Portugal e na Europa*, (Coimbra: Almedina, 2003), 66–77.

¹¹⁵ António Pedro Barbas Homem, “A ‘Ciência da Legislação’: conceptualização de um modelo jurídico no final do Ancien Régime,” *Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação*, no. 16 (1996): 45.

Janeiro de 1780 – Reestruturação da Intendência Geral da Polícia

A criação da *Junta do Novo Código* foi o primeiro acto reformista ocorrido durante uma cronologia privilegiada no que às *ciências de polícia* diz respeito. O segundo acto ocorreu no dia 15 de Janeiro de 1780, data em que D. Maria I iniciou uma reorganização essencial dos pressupostos e campos de actuação da Intendência Geral da Polícia.

Percepcionando as grandes diferenças entre a prática nas “Cortes Polidas da Europa” e a forma como a Intendência actuava efectivamente no terreno, a Rainha pretendeu “dar uma nova forma [...] para o objecto de tanta importância”, introduzindo profundas alterações no modelo de actuação da polícia e no quadro legal em que esta passaria agora a movimentar-se. A primeira alteração adveio da ideia de que “como sucede haver crimes, que não necessitem de outro castigo, mais do que alguma correcção, poderá o mesmo Intendente Geral nestes casos prender aquelas pessoas, que a merecerem, conservando-as na prisão o tempo que julgar proporcionado à desordem que tiverem cometido e lhe parecer necessário para a emenda”¹¹⁶.

A 17 de janeiro, Pina Manique era nomeado Intendente, entrando em concreto no exercício do cargo em Maio. Como as prisões não eram historicamente espaços destinados à correcção social do indivíduo, foi necessário fazê-lo noutra local, criado de raiz para o efeito, a Casa Pia de Lisboa, que abriu as suas portas ainda durante esse mês, para dar corpo a “um dos principais objectos da verdadeira polícia [...] empregar não só as pessoas ociosas mas também as indigentes de qualquer Estado, pela felicidade que resulta a estas terem de que subsistir pelo seu trabalho; Sua Majestade foi servida incumbir-me de promover esta e estabelecer a Casa Pia do Castelo de S. Jorge desta cidade, onde fossem recolhidas as pessoas viciosas, a quem a inércia posto que já tivesse precipitado em alguns crimes, não tenha feito de todo desprezar a emenda tirando assim inumeráveis pessoas que sem este auxílio viveram submergidas debaixo do jugo da mais insuportável pobreza”¹¹⁷.

A articulação entre a Intendência e a Casa Pia constituiria uma mutação fundamental na forma como a Coroa iria reforçar o poder sobre os comportamentos sociais no final da centúria quando tentou alterar a sua intervenção no campo da

¹¹⁶ Silva, *Collecção da Legislação Portuguesa desde a Última Compilação das Ordenações. 1775-1790*, 255–256.

¹¹⁷ ANTT, *Intendência Geral da Polícia*, liv. 93, fls. 368-371.

assistência, interligando-a com sectores que então emergiam como fundamentais na administração da sociedade por parte dos estados modernos: aumento da população, crescimento da agricultura e indústria, saúde e higiene. Estas eram áreas bem definidas nos tratados de Polícia, acompanhando as práticas adoptadas em países como a Inglaterra, a França e os Estados Alemães, onde se desenvolveram políticas que procuraram responder ao problema da pobreza enquanto principal entrave não só para o aumento da população, mas também para o crescimento económico do país¹¹⁸.

Recorde-se resumidamente, que o castelo de São Jorge albergava vários espaços diferenciados, onde a vertente do trabalho estava bem explicita, conforme consta no itinerário da visita que a Rainha efectuou a 3 de Abril de 1782. A *Gazeta de Lisboa* descrevia então as “manufacturas das sedas, algodão e lonas, que no pouco tempo do estabelecimento destas fábricas se haviam manufacturado”¹¹⁹. O objectivo era tratar estas “vítimas do ócio, do vício e da mais solta libertinagem se a polícia não os arrancasse à força para os tornar cidadãos úteis a si e ao Estado”¹²⁰, em consonância com o que João Rosado de Villalobos e Vasconcelos, autor do primeiro tratado sobre a polícia, escrito em português, tendo como base a obra de Justi afirmava “não há fábricas nem manufacturas, em que um homem não possa ser empregado em alguma coisa útil e por isso devem estes mesmos mendicantes serem ocupados nestas casas de trabalho”¹²¹.

Assim, o programa de actuação da Intendência Geral da Polícia era colossal. Tocava áreas de jurisdição muito diversas mas coincidentes com a noção de polícia da época, com grande destaque para as questões de higiene e saúde públicas¹²², sem que contudo descurasse aquela que continuava a ser a maior missão da intendência, o controlo da criminalidade¹²³.

¹¹⁸ Abreu, *Pina Manique: Um Reformador no Portugal das Luzes*, 9-17.

¹¹⁹ *Segundo Suplemento à Gazeta de Lisboa*, nº 14, 6 de Abril de 1782.

¹²⁰ ANTT, *Intendência Geral da Polícia*, liv. 93, fl. 331.

¹²¹ João Rosado Vilalobos e Vasconcelos, *Elementos da Polícia Geral de Hum Estado*, vol. II (Lisboa: Na Off. Patr. de Francisco Luiz Ameno, 1787), 193.

¹²² Luís Bigotte Chorão, “O Discurso de Duarte Alexandre Holbeche : subsídios para a História do Novo Código,” in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Manuel Gomes da Silva*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Coimbra: Coimbra Editora, 2001), 1129–87.

¹²³ Em 1791 Pina Manique descreveu detalhadamente a jurisdição do Intendente Geral da Polícia, dividindo-a em oitenta e cinco pontos distintos. Laurinda Abreu fez a sua análise e dividiu-os em quatro áreas distintas: controlo de comportamentos, onde cabe a mendicidade, a vagabundagem e as mulheres mundanas; medidas sociais e de saúde pública, onde estão presentes as prisões, boticários e o combate às pestes; controlo de espaços, ponto onde se insere a iluminação pública, limpeza de ruas, inspecção de estradas; e finalmente salários preços e quantidades, onde se controlava desde a venda de prata e ouro, aos

A Ciência da Polícia teorizada em português. Teoria e prática

A polícia portuguesa, à semelhança do caso francês, foi mais prática do que teórica, talvez porque Pina Manique, ao contrário de outras figuras estrangeiras análogas, não era um ideólogo da polícia. A sua actuação ao longo de vinte e cinco anos foi sempre iminentemente prática. Porém, foi durante estas mais de duas décadas, que surgiu em Portugal uma importante literatura, em especial jurídica, sobre as *ciências de polícia*. Não sendo a sua dimensão comparável à produção alemã, por exemplo, assinala-se, no entanto, o esforço de compilar e reflectir sobre a legislação portuguesa neste campo e também de produzir um conteúdo que em parte já retratava a prática no terreno, especificamente desde Janeiro de 1780, relacionando-o com a organização interna do Estado e com a ciência do bom governo.

Desde o final da década de setenta de *setecentos* houve lugar para a produção e divulgação de literatura jurídica que procurou reflectir sobre o conceito de polícia e a sua prática em Portugal. Isso foi visível a partir do momento em que foi criada a *Junta do Novo Código*. Dentro deste intenso debate salientamos uma obra um pouco esquecida neste contexto, a de Diogo Alexandre Holbeche, *Discurso sobre a necessidade de reformar o Código Lusitano*¹²⁴.

Pronunciado perante a *Junta do Novo Código* a 5 de Agosto de 1778, com inspiração em Montesquieu, especialmente na crítica que fazia ao direito romano, este jurista denunciava o excesso legislativo que proporcionava um factor de incerteza que não deveria existir no direito¹²⁵, tornando-o menos científico. Para este autor todas as leis poderiam ser divididas em dois grupos distintos: as de religião e as de polícia temporal. Nestas últimas entrariam todas as leis compreendidas nas matérias do direito das gentes, do direito público e do direito particular. Este constituiria o corpo das leis civis, enquadrando toda a legislação relativa à “conservação e à tranquilidade da sociedade para a qual são elas estabelecidas”¹²⁶. Contudo, a sua criação deveria depender não da vontade do legislador mas sim da necessidade pública e a busca por um

preços da lenha ou as condições de arrendamento de habitação. Ibid., 128–129. ANTT, *Ministério do Reino*, mç. 454. Jurisdição do Intendente Geral da Polícia.

¹²⁴ Chorão, “O Discurso de Duarte Alexandre Holbeche : subsídios para a História do Novo Código.”

¹²⁵ Homem, *Judex Perfectus: Função Jurisdicional e Estatuto Judicial em Portugal, 1640-1820*, 399.

¹²⁶ Homem, “A ‘Ciência da Legislação’: conceptualização de um modelo jurídico no final do Ancien Régime,” 38;

direito científico deveria ser conduzida através da simplicidade das leis, cuja clareza deveria ser suficiente para que todos as compreendessem e assim as pudessem cumprir¹²⁷.

A ideia da clareza legislativa, pela qual a *Lei da Boa Razão* já pugnava, esteve presente ao longo de todo este período e Holbeche não foi, como é evidente, o único a defendê-la. Porém, apesar das suas referências à noção de polícia a sua vertente mais alargada de segurança e tranquilidade pública, a sua obra, ao contrário do que viria a suceder com outras nos anos seguintes, não reflectia no seu conteúdo teórico a actuação prática da polícia.

Esta surgiria, em parte, no primeiro tratado escrito em língua portuguesa sobre a polícia, *Elementos da Polícia Geral de um Estado* de João Rosado de Villalobos e Vasconcelos,¹²⁸ impresso entre 1786 e 1787. Esta obra era uma tradução a partir do francês da obra de Justi e o autor acrescentou ao texto algumas notas da sua autoria, que reflectiam a actuação da Intendência em Portugal, assinalando que Pina Manique “tem posto em prática regras para polir uma nação, por meio de todas as acertadíssimas operações no seu respeitável ministério, implantando em Portugal o que em outros países é alma da fortuna e abundância e de todas as comodidades gerais do Estado e particulares de cada um dos indivíduos”¹²⁹.

Clarificando os objetos da polícia dividiu-os entre religião, costumes, saúde dos habitantes, edifícios públicos, formosura das cidades, segurança e tranquilidade pública, ciências e artes liberais, comércio, manufacturas e os pobres. Na sua opinião a polícia deveria igualmente ter sob a sua alçada os mendigos, os pobres envergonhados, os inválidos, os doentes indigentes. Expressou algo que Pina Manique colocou em prática desde o momento em que entrou na Intendência, como é possível verificar pela informação que circula entre esta instituição, Secretarias de Estado e diversas magistraturas locais: “obrigar os mendigos a entrarem em casas de trabalho, eliminando assim a sua desprezível preguiça que os impedia de trabalhar”¹³⁰.

Num sentido mais conciso, a polícia seria tudo aquilo que contribui para a

¹²⁷ Chorão, “O Discurso de Duarte Alexandre Holbeche: subsídios para a História do Novo Código,” 1172.

¹²⁸ João Rosado Vilalobos e Vasconcelos, *Elementos da Polícia Geral de Hum Estado*, II vols. (Lisboa: Na Off. Patr. de Francisco Luiz Ameno, 1786).

¹²⁹ *Ibid.*, 6.

¹³⁰ Vasconcelos, *Elementos da Polícia Geral de Hum Estado*, 1787, II:192–196.

tranquilidade e boa ordem e disciplina de um país e a conservação da vida privada de cada membro da sociedade. Também incluía os regulamentos para os pesos e medidas, segurança, asseio e ornamento das cidades, fontes, passeios e caminhos públicos, à semelhança das descrições de Raphael Bluteau ou Delamare.

Encontramos algumas semelhanças com as obras de Pascoal de Mello Freire, nome maior da cultura jurídica portuguesa dos finais do Antigo Regime¹³¹. Em 1778 na *História do Direito Civil Português*, que mais tarde serviria de compêndio à cadeira do História do Direito Pátrio, as referências de Mello Freire a este termo são muito breves, limitando-se a destacar a criação Intendência, através da lei de 25 de Junho de 1760¹³².

Contudo, anos depois, o conceito de polícia merecer-lhe-ia maior reflexão, fazendo-o coincidir com o direito público. Tal detecta-se no *Novo Código do Direito Público em Portugal*, datado de 1789, onde referia que os principais objectos da polícia eram “a religião, os costumes, e a subsistência, comodidades e segurança dos nossos vassallos [...]para que vivam quietos, contentes e seguros uns dos outros”¹³³.

Desenvolveu depois o conceito em sessenta e sete parágrafos, introduzindo-o nas mais diversas esferas da sociedade, tanto no campo temporal como espiritual¹³⁴, impondo-se na religião, na esfera da família, da educação e dos meios de subsistência. Assim, a polícia ainda que fosse um conceito difícil de definir, representaria todo o governo da *polis*¹³⁵ e ao mesmo tempo deveria vigiar:

“sobre a bondade, qualidade e abundância dos mantimentos e mais coisas necessárias para a vida e comodidades do homem; sobre a construção dos edifícios e suas ruínas, incêndios e outros semelhantes acidentes, e modo de os remediar; sobre os rendeiros, taberneiros, trabalhadores, artistas e oficiais; sobre a limpeza e asseio das casas, ruas, praças, valas, caminhos, estradas,

¹³¹ Pascoal José de Mello Freire dos Reis é um dos nomes mais conhecidos do panorama histórico e jurídico português de finais do Século XVIII. Nascido em 1738, doutorou-se na Faculdade de Leis em 1757. Após a reforma de 1772 começou a leccionar a cadeira de Direito Pátrio. Foi autor de diversas obras, mas foi a polémica em torno do projecto do Novo Código que lhe trouxe a maior projecção. Sobre a sua biografia e respectiva obra veja-se, entre outros, Cunha, *Temas e perfis da filosofia do direito Luso-Brasileira*, 87–206. A este jurista também se deveu a primeira estruturação de um conjunto de regras sobre como interpretar a legislação pátria. Homem, *Judex Perfectus: Função Jurisdicional e Estatuto Judicial em Portugal, 1640-1820*, 441.

¹³²Freire, *História do direito civil português*, 146.

¹³³ Pascoal José de Mello Freire, *O Novo Código do Direito Público de Portugal* (Coimbra: Imprensa da Universidade, 1844), 134–135.

¹³⁴ Paulo Ferreira da Cunha, *Temas e Perfis da Filosofia do Direito Luso-Brasileira*, Estudos Gerais (Lisboa: Impr. Nacional-Casa da Moeda, 2000), 120.

¹³⁵ “A economia, direcção e governo interno do Reino; e este é o principal direito majestático”. Freire, *O Novo Código do Direito Público de Portugal*, 352.

pontes e fontes; e geralmente sobre todas aquelas coisas, que se julgarem precisas e indispensáveis para as necessidades e tracto da vida humana”¹³⁶.

Na opinião de Paulo Ferreira da Cunha, o capítulo que Pascoal de Mello Freire dedicou à polícia foi, sem dúvida, o mais importante de todo o projecto de *Novo Código*, ainda que o considere utópico e até algo literário, mas não deixa de ser a génese de um programa político *esclarecido* com vista à obtenção da tão propagada *felicidade pública*¹³⁷.

A ideia de polícia passaria albergava assim diversas dimensões, conservando não só a noção de bem comum¹³⁸, bem cara à teoria política portuguesa, mas também a de felicidade pública¹³⁹, trazendo consigo diversas considerações sobre aumento e subsistência da população, objectivo claro das *ciências de polícia*¹⁴⁰.

Mais tarde, nas *Instituições de Direito Civil Português*, a abrangência que deu à polícia foi bastante maior. Para além de traçar um quadro histórico da instituição em Portugal, definiu claramente os seus objectos e deu um corpo teórico à experiência prática que Pina Manique vinha desenvolvendo desde 1780. Contudo, não deixou de alertar para a necessidade de uma nova reforma para que se definisse com maior rigor a jurisdição da polícia em relação a outros magistrados, pois os conflitos eram vários. Mello Freire estaria certamente ao corrente dos problemas da Intendência com duas instituições em particular: a Casa da Suplicação,¹⁴¹ em particular na actuação sobre o pequeno crime e o Senado da Câmara de Lisboa, em questões de obras, limpeza e

¹³⁶ Freire, *O Novo Código do Direito Público de Portugal*, 136.

¹³⁷ Cunha, *Temas e perfis da filosofia do direito Luso-Brasileira*, 119.

¹³⁸ Saliente-se também o alargamento deste conceito ao controlo de espaços e acontecimentos culturais, dos quais se destacam a literatura e o teatro, mas também de locais propícios às sociabilidades, destacando-se os cafés, tabernas ou casas de pasto, não só com o objectivo de punir comportamentos desviantes, mas também de os prevenir, tendo em conta a moral dominante. Laborier, “La Bonne Police. Sciences Camérales et pouvoir absolutiste dans les États Allemands,” 8. Para o caso português veja-se Maria Alexandre Lousada, “Espacialidade em Debate: práticas sociais e representações em Lisboa nos finais do Antigo Regime,” *Ler História*, 2005, 33–46.

¹³⁹ Laborier, “La «bonne police». Sciences camérales et pouvoir absolutiste dans les États allemands,” 8.

¹⁴⁰ Nas críticas que fez ao projecto de Pascoal de Mello Freire, reflectindo os debates da Academia de Ciências e os muitos pareceres compilados nas suas *Memórias Económicas*, António Ribeiro dos Santos deu particular atenção à legislação económica, afirmando que a falta de normas neste campo constituía um dos motivos para o empobrecimento do Estado, pelo que o novo código deveria “firmar [...] a legislação económica, e remediar nele a falta que disso houve nas últimas compilações das nossas leis. Neste aspecto Ribeiro dos Santos apontava como aspectos a intervir as leis da puberdade, a multiplicação dos matrimónios, diminuição do número de celibatários, estabelecimento de novas povoações novas políticas de saúde e a construção de casas de expostos e órfãos, pontos em que a Intendência Geral da Polícia procurava actuar. Pereira, *O pensamento político em Portugal no século XVIII*, 275-277.

¹⁴¹ ANTT, *Feitos Findos, Casa da Suplicação*, liv. 19, fl. 25.

ordenamento do espaço público, bem como com magistrados locais que muitas vezes não cumpriam as suas ordens, acusados de inércia, má vontade e corrupção¹⁴².

Mello Freire deu assim particular atenção a um dos campos em que Pina Manique mais intervinha. Interligando a criminalidade e a pobreza salientava que nenhuma das penas previstas para mendigos, vagabundos ou ociosos na legislação teria resultado significativo, se estas pessoas continuassem sem ter meios de subsistência¹⁴³, ideia que o Intendente defendeu por diversas vezes, atribuindo dessa forma um lugar fundamental à emenda útil do criminoso. Nas *Instituições de Direito Criminal*, Freire também defendeu que deveria ser a polícia a sustentar os presos pobres, ocupando-os em trabalhos para que daí pudessem mais facilmente retirar o seu sustento¹⁴⁴.

Todavia, Pascoal de Mello Freire não foi o único jurista deste período a sustentar a necessidade de uma colaboração mais estreita e eficaz entre polícia e magistrados.

Luís Joaquim Correia da Silva¹⁴⁵, lente da Universidade, embora menos conhecido que Mello Freire, distinguiu no âmbito da polícia a actuação dos corregedores. Estes detinham algumas funções policiais, principalmente fora de Lisboa e eram, dentro do grupo dos magistrados subordinados ao Intendente Geral da Polícia, um dos seus principais interlocutores. Para Correia da Silva os corregedores eram os principais promotores da felicidade pública, pois aplicavam a justiça e impulsionavam a prática policial. Esta deveria assentar numa população numerosa e como tal o défice demográfico português deveria ser combatido através da intervenção da polícia. Porém, apesar de relacionar a polícia com a economia, seguindo a linha dos principais tratados sobre esta matéria, não deu particular atenção às leis económicas, ou seja ao comércio e manufacturas¹⁴⁶.

¹⁴² ANTT, *Ministério do Reino*, mç. 454, *Rondas da Polícia*.

¹⁴³ Pascoal José de Mello Freire, “Instituições de Direito Civil Português,” trans. Miguel Pinto de Meneses, *Boletim do Ministério da Justiça, Lisboa*, no. 161–66 (1966): 161–166.

¹⁴⁴ Pascoal José de Mello Freire, “Instituições de Direito Criminal Português,” *Boletim do Ministério da Justiça* 155–56 (1966): 207.

¹⁴⁵ Paulo Merêa, *Estudos de história do ensino jurídico em Portugal (1772-1902)* (Lisboa: INCM, 2005), 355–364.

¹⁴⁶ Seelaender, “‘Economia Civil’ e ‘Polícia’ no ensino do ‘Direito Pátrio’ em Coimbra: notas sobre as ‘Prelecções’ de Ricardo Raymundo Nogueira,” 41–43.

Recorde-se que na segunda metade do século as ideias económicas tiveram uma forte divulgação no seio do discurso ilustrado português¹⁴⁷. Ricardo Raimundo Nogueira,¹⁴⁸ figura crucial no debate jurídico no princípio do século XIX, teve especial atenção à instrução económica durante toda a sua vida académica e foi dentro da economia, mais propriamente na economia civil que enquadrava as matérias de polícia¹⁴⁹. A economia civil deveria aprender-se para saber de que maneira os diversos objectos da polícia “a povoação, agricultura, industria e comércio se devem promover para levar a nação ao mais alto ponto de opulência, força e civilização de que ela é capaz”¹⁵⁰.

Na sua exposição, a polícia deveria ocupar-se em “procurar a segurança dos cidadãos, a bondade, a abundância e o justo preço dos géneros necessários para a sustentação e comodidade da vida e bom estado e uso cómodo das ruas, estradas e lugares públicos”¹⁵¹. Estes objectivos deveriam ser observados pelos magistrados de polícia, corregedores, juízes de fora e claro o Intendente. Os tópicos que então referenciava deveriam, na sua opinião, ser matéria do ensino jurídico, constituindo uma ciência que ensinaria aos futuros burocratas os “meios para se fazer uma nação populosa, rica, poderosa, polida e bem costumada”¹⁵².

Parece-nos importante sublinhar que Nogueira incorporou no seu pensamento aquilo que na prática já se verificava na acção do Intendente Geral da Polícia, por conta da reforma da instituição de 1780. Destacava então a necessidade da rapidez do processo decisório nas práticas de polícia, sublinhando que sobretudo o Intendente

¹⁴⁷ José Luís Cardoso, *O Pensamento Económico em Portugal nos Finais do Século XVIII, 1780-1808* (Lisboa: Editorial Estampa, 1989); Francisco Lourenço Vaz, *Instrução e economia: as ideias económicas no discurso da ilustração portuguesa, 1746-1820*, (Lisboa: Colibri, 2002); José Luís Cardoso e Alexandre Mendes Cunha, “Enlightened Reforms and Economic Discourse in the Portuguese-Brazilian Empire (1750-1808)”, 619–41.

¹⁴⁸ Sobre este autor veja-se, entre outros, José Agostinho de Macedo, *Elogio historico do illustrissimo e excellentissimo Ricardo Raymundo Nogueira, conselheiro d’Estado* (Lisboa: Na Imp. Regia, 1827); Freitas, *Um Testemunho na Transição para o Século XIX: Ricardo Raimundo Nogueira: Análise Histórico-Jurídica*.

¹⁴⁹ Ricardo Raimundo Nogueira, *Prelecções sobre a historia do direito pátrio* (Coimbra: Impr. da Universidade, 1866). Esta enquadrava as “noções gerais do que é útil e prejudicial ao bem do Estado” e os meios para tornar a nação mais poderosa. Seelaender, “Economia Civil’ e ‘Polícia’ no ensino do ‘Direito Pátrio’ em Coimbra: notas sobre as ‘Prelecções’ de Ricardo Raymundo Nogueira,” 54.

¹⁵⁰ Vaz, *Instrução e economia*, 323.

¹⁵¹ Homem, *Judex Perfectus: Função Jurisdiccional e Estatuto Judicial em Portugal, 1640-1820*, 558. Nogueira, *Prelecções sobre a historia do direito pátrio*, 153.

¹⁵² Os meios eram a população, a agricultura, a indústria e o comércio, dando primazia deveria à segurança, abundância e bom preço das mercadorias. Ricardo Raimundo Nogueira, “Prelecções de Direito Público Interno de Portugal,” *O Instituto - Jornal Científico e Litterário* VI, VII, VIII (1858): 220.

deveria colocar de lado algumas formalidades do processo judicial ordinário, em especial quando se tratasse de punir mendigos, vadios ou de forçá-los ao trabalho. Esta rapidez era fundada na necessidade de todos contribuírem para a riqueza do Estado e por isso a polícia, principal meio para esse fim deveria ter regras específicas no campo da justiça, para que a rapidez e efectiva aplicação das leis se verificasse¹⁵³. A rapidez advinha da vontade real, a verdadeira fonte da validade das leis, como se demonstrava pela *Lei da Boa Razão* e todo o programa teórico e jurídico que lhe sucedeu no campo da ciência do Direito.

Ricardo Raimundo Nogueira aprofundou uma ideia de separação entre órgãos de justiça e restantes organismos administrativos, para que houvesse uma especialização de funções, ideia que aliás já tinha presidido à criação da Intendência em Junho de 1760. Defendia igualmente a separação dos magistrados por diferentes categorias: civis, criminais e políticos e económicos. A estes últimos deveriam corresponder funções da polícia, direccionada para a economia civil, como proibir a ociosidade e promover a indústria¹⁵⁴. Não era o único jurista a pensar assim.

Francisco Coelho de Sousa Sampaio, para além de defender também uma separação mais clara e racional dos magistrados (económicos, políticos e de fazenda), foi o autor de uma das mais conhecidas definições do conceito de polícia escritas em português. Empregando um termo muito significativo nesta época, o de *felicidade*, sustentava a ideia que a polícia era a base da *felicidade* do Estado¹⁵⁵. Como tal deveria ser entregue ao principal magistrado político do Reino, o Intendente, que tinha sob a sua alçada magistrados políticos e económicos¹⁵⁶.

No caso de Nogueira, a ciência de polícia assumia uma vertente mais ligada às políticas económicas, caminho que a Intendência também traçou nos últimos anos de vida de Pina Manique. Na viragem do século acentuou-se uma ligação cada vez mais estreita e quiçá até algo sufocante ao Erário Régio, presidido na altura por D. Rodrigo

¹⁵³ ANTT, *Intendência Geral da Polícia*, liv. 93, fls. 331-334.

¹⁵⁴ Homem, *Judex Perfectus: Função Jurisdicional e Estatuto Judicial em Portugal, 1640-1820*, 569-570.

¹⁵⁵ Os meios para atingir a felicidade do Estado através do direito de polícia seriam o aumento da população, a saúde dos povos, o comércio, agricultura e as manufacturas. Francisco Coelho de Sousa e Sampaio, *Prelecções de direito patrio publico e particular, offerecidas ao serenissimo Senhor D. João Principe do Brasil* (Coimbra: Na Real Imprensa da Universidade, 1793), 138.

¹⁵⁶ “Todos os magistrados ordinários do Reino exercem algum ramo de polícia, e economia [...]. Os Almotacés das cidades, e vilas são propriamente magistrados políticos e económicos. Sampaio, *Prelecções de direito patrio publico e particular, offerecidas ao serenissimo Senhor D. João Principe do Brasil*, 193.

de Sousa Coutinho, importante ideólogo também das políticas económicas coloniais, sobretudo no que diz respeito ao Brasil ao qual ficaria para sempre ligado.

Conclusão

O reformismo político, jurídico e institucional da segunda metade de Setecentos foi fundamental para criar em Portugal polícia à semelhança do que se verificava noutras *cortes polidas* da Europa.

Este percurso foi, num primeiro momento, principalmente institucional, através da criação da Intendência Geral da Polícia em Junho de 1760. Contudo, as reformas no campo da ciência da legislação, através da *Lei da Boa Razão* e na política educativa da polícia, com a reforma dos estudos jurídicos em 1772, associadas às correntes *jusracionalistas* do direito, que proclamavam a sua *cientificização*, vieram proporcionar em Portugal um profícuo desenvolvimento teórico do conceito de polícia, propagando igualmente considerações sobre a sua institucionalização e aplicação no terreno em associação com a justiça e com a economia.

Para esta evolução teórica, revelar-se-ia fundamental a profunda reforma operada na Intendência em Janeiro de 1780, com a entrada de Pina Manique na instituição, onde ficaria durante os 25 anos seguintes. Esta alteração face ao período anterior não deixou de ser notada por Pascoal de Mello Freire quando descreveu os propósitos que nortearam este órgão durante os primeiros vinte anos de vida:

“nada mais fez de novo, do que criar um especial magistrado, ou intendente da policia, a quem concedeu uma jurisdição quase ilimitada; mas como a não definiu verdadeiramente, o que era de absoluta necessidade, como não fez estabelecimentos públicos, nem deu providências algumas económicas universais e indispensáveis, nem mudou a antiga forma de governo e direcção da policia, ficaram as coisas quase nos mesmos termos”¹⁵⁷.

O reformismo ilustrado português destacou-se precisamente pelo seu ecletismo, notando-se as influências do *cameralismo* germânico, combinado com as influências francesas, presentes na transposição dos princípios criadores da polícia francesa no alvará de Junho de 1760. Isso será bastante visível na actuação de Pina Manique, que foi um importante receptor das ideias de polícia que então circulavam pela Europa, e que

¹⁵⁷Freire, *O Novo Código do Direito Público de Portugal*, 352.

vieram de certo modo fundir-se na Intendência a partir de 1780.

Na actuação do Intendente destacou-se a procura de meios para reduzir a pobreza e, associada a esta, a criminalidade. A Casa Pia de Lisboa, criada em Maio desse mesmo ano seria nesse campo fundamental, pois traria para o campo da polícia, pela primeira vez uma forte noção de emenda, tentando concretizar no terreno os propósitos da polícia, enquanto ciência governativa, tal como era entendida por estes teóricos, abarcando quase a totalidade do governo da *polis*.

Porém, apesar forte presença da ideia de polícia no discurso académico, que viria a transformá-la numa ciência administrativa autónoma, a reforma de 1772, não teve, neste campo resultados imediatos. A ausência de compêndios de Direito Pátrio ou de uma codificação científica, é disso exemplo. Em 1805, ano da morte de Pina Manique, os estatutos da Universidade seriam objecto de nova intervenção política, dando finalmente aprovação à obra de Pascoal de Mello Freire, a única de um vasto projecto de renovação, que, no que diz respeito aos compêndios, ficou por concretizar. Contudo, não podemos deixar de afirmar que o percurso teórico, político e institucional das ciências de polícia constitui uma das áreas mais complexas da história de Portugal entre o Antigo Regime e o Liberalismo, havendo ainda muitos campos por explorar, tantos quantos os braços da polícia setecentista¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Veja-se o documento que resume, nas palavras de Pina Manique, a jurisdição do Intendente Geral da Polícia. ANTT, *Ministério do Reino*, mc.454 Jurisdição do Intendente Geral da Polícia.