

Ler História

82 | 2023

Ler História (1983-2023): 40 anos a fazer história

Outros artigos

A polícia em Portugal no século XVIII: ambiguidades e equívocos

Police in Portugal in the 18th Century: Ambiguities and Misunderstandings

LAURINDA ÁBREU

p. 101-124

Resumos

Português English

O alvará de 25 de junho de 1760, que criou o cargo de Intendente-Geral da Polícia da Corte e do Reino, e não uma Intendência-Geral da Polícia como comumente é referido, tem sido apresentado como uma importante inovação do governo do conde de Oeiras, um instrumento do estado de polícia que se começava a formar. Sem questionar a dimensão das transformações políticas em curso, defende-se neste texto que o documento em causa, ancorado num quadro legal circunscrito e pouco inovador, não provocou os efeitos disruptivos que lhe têm sido atribuídos, nem colocou Portugal, no que à polícia concerne, ao lado das “cortes mais polidas” que no dito diploma o governo afirmava querer emular. Defende-se, ainda, que mudanças substantivas na atuação da polícia da corte e do reino só terão ocorrido a partir de 1780, num ambiente de contestação, mas, também, de persistência da indefinição das competências do seu intendente.



The charter of 25 June 1760 creating the post of Intendant-General of the Police of the Court and Kingdom – not an Intendancy-General of Police as it is often called – has been presented as an important innovation of Pombal’s administration, an instrument of the police state that was beginning to take shape. Without questioning the extent of the political changes taking place, this article contends that the document in question was rooted in a tightly constrained, conservative legal framework and did not have the disruptive impact that has been attributed to it. Nor, in terms of policing, did it align Portugal with the “more refined courts” that according to the charter the government wished to emulate. Furthermore, it is argued that substantive changes in the way the Police of the Court and Kingdom operated only occurred after 1780 amid controversy and persistent uncertainty as to its intendant’s powers.

Entradas no índice

Keywords: police, intendant-general of the police, Pina Manique, Pombal

Palavras-chave: polícia, intendente-geral da polícia, Pina Manique, Pombal

Notas do autor

Devo o meu agradecimento ao Dr. Bruno Cordovil por algumas observações partilhadas no verão de 2022, na Torre do Tombo, durante uma longa e gratificante conversa sobre a polícia. Agradeço, ainda, aos editores e avaliadores da *Ler História* as suas sugestões e comentários.

Texto integral

- 1 A função de intendente-geral da Polícia da Corte e do Reino, instituída por diploma de 25 de junho de 1760, surgiu em Portugal quando em vários estados europeus se debatia o conceito de polícia e as competências dos sistemas policiais. Em França, a discussão gerou um importante filão de memórias policiais, documentos de proveniência, qualidade e conteúdos muito diversos, que se oferecem aos historiadores como fontes privilegiadas sobre o modo como determinados setores da sociedade percecionavam e concebiam a governação, a ordem e a tranquilidade pública (Milliot 2006b). Em Portugal, à época, com exceção da literatura jurídica,¹ o assunto permaneceria relativamente marginal até 1780, quando começou a despontar alguma produção textual, na sua maioria sem novidades teóricas ou conceptuais dignas de registo. Uma das razões que explicam esta cronologia prende-se com o facto de o documento de 1760 não ter provocado mudanças substantivas nas áreas que abordava. Também a produção historiográfica sobre a polícia portuguesa na época moderna é reduzida em relação à de outros países, pese embora o interesse que o tema ganhou no âmbito da história institucional desenvolvida por António Hespanha (1993) e José Subtil (1993 e 2013). Interesse seguido noutras direções, em dissertações de mestrado (Biléu 1995; Félix 1998) e de doutoramento (Lousada 1995; Vallera 2019; Borda d’Água 2021), que, a par de outros trabalhos de investigação, começaram a sujeitar os arquivos da polícia a um olhar menos positivista que o da historiografia tradicional.²
- 2 A dimensão avassaladora do espólio documental produzido pela polícia, ainda por explorar, continua a ser um travão ao diálogo entre a historiografia portuguesa e a internacional, que, desde a década de 1980, vem aprofundando o conhecimento dos sistemas policiais sob distintos enfoques temáticos e áreas disciplinares, da justiça ao direito, à sociologia ou à história. Neste último caso sobressai a obra de Vincent Milliot, Paolo Napoli e Catherine Denys, autores que têm formulado as principais linhas de enquadramento problemático e teórico de que este texto é tributário. A saber: a progressiva clarificação das áreas de intervenção da polícia acompanhou o processo de construção do estado moderno; o século XVIII foi um momento decisivo na

evolução das forças policiais, entre outras razões devido à expansão da urbanização e às novas ideias políticas que desafiavam a tradicional estrutura de poder; a história social das instituições policiais necessita de ultrapassar a dependência de modelos ligados à construção teórica de Foucault (que valoriza a história das instituições e dos discursos), dando mais voz aos atores e às suas práticas.

- 3 Este artigo começa por recuperar o essencial dos textos matriciais de Delamare e Justi, por repousarem neles os debates sobre a polícia no Portugal setecentista, estruturando-se depois a partir de dois argumentos que são desenvolvidos nas secções seguintes. Em primeiro lugar, defende-se que o sistema policial criado em 1760 foi, por vontade do seu criador, eminentemente securitário e, ainda assim, expressando uma visão pouco inovadora das práticas de controlo social se comparada com o que há muito se fazia noutros quadrantes geográficos, que aliavam o encarceramento dos criminosos a capturas preventivas e institucionalização compulsiva para trabalhos nas manufaturas ou para reeducação. Em seguida, demonstra-se que o moderno sentido de polícia surge apenas com a reforma mariana de 1780, a partir de um modelo híbrido combinando a linha germânica de Justi, já então sob contestação, com os pressupostos do recém-robustecido sistema parisiense, na sequência de vários acontecimentos dramáticos que mostraram os problemas resultantes da partilha de poderes com outras autoridades. Estes pressupostos alastravam então em várias partes da Europa, como a Hungria, Sardenha, Nápoles, Milão, Florença, Bruxelas, Espanha e Dinamarca, a partir da divulgação do relatório redigido pelo comissário Lemaire, respondendo a um pedido de Viena, aonde o texto chegou em 1770 (Milliot 2010, 445-447).
- 4 Na última secção analítica do texto, tenta-se identificar quem (pessoas, instituições e corporações) se posicionou contra ou a favor da polícia reformada no debate teórico, no jogo político e nos conflitos de interesses institucionais que se intensificaram à medida que a polícia alargava a sua esfera de competências. Neste ponto, abre-se caminho à valorização de três atores que têm sido excluídos da análise histórica à polícia portuguesa: o secretário de estado José de Seabra da Silva, o jurista Pascoal de Mello Freire e o príncipe regente D. João. Na conclusão deste artigo, ancorado em documentação produzida pela polícia ou a propósito da sua atuação, pretende-se principalmente sublinhar os desalinhamentos temporais, e até de substância, da polícia portuguesa setecentista em relação aos exemplos que alegadamente queria imitar.

1. Enquadramento teórico e normativo

- 5 Se bem que já muito se tenha escrito sobre a variedade de sentidos do vocábulo “polícia” e sua evolução,³ para a economia deste texto cingimo-nos às ideias essenciais de Nicolas Delamare e de Johann Heinrich Gottlob von Justi, autores das duas obras que mais marcaram a história da polícia na Europa: o *Traité de la police*, publicado em França entre 1705 e 1738; e os *Grundsätze der Polizeywissenschaft*, publicados na Prússia em 1756, traduzidos em França em 1769, com o título *Éléments généraux de police*, e logo enviados para Portugal por Ribeiro Sanches (Abreu 2013, 120). O regresso a estas obras justifica-se por serem delas os argumentos usados pelos políticos e juristas portugueses na segunda metade do século XVIII e também pelo intendente depois de 1780. O foco é, precisamente, o conteúdo atribuído ao termo “polícia”. Apesar da distância temporal e geográfica que separa Delamare e Justi, ambos coincidem na crítica à confusão reinante em torno da palavra cunhada a partir da raiz grega *pólis* e *politeia*.
- 6 Para ambos, polícia implicava o governo interno de cada estado e restringir o significado do termo implicava um erro histórico. Como expressa Delamare, num sentido absoluto, polícia reportava-se às atividades governativas, parte do direito

público que emanava do soberano, a quem pertencia a autoridade policial (Rideau 2011). O seu objetivo era o bem geral da sociedade, o que incluía a prosperidade e a tranquilidade pública, competindo-lhe intervir em todos os setores que para tal contribuíam, desde a economia à religião e ao bom governo da população.⁴ Num sentido mais limitado, cingia-se à ordem pública de uma determinada cidade, definição raramente usada no *Traité de la police* (Dyonet 2011). Note-se que só na segunda edição desta obra, publicada em 1722, Delamare integrou o texto de Colbert, de 1667, sobre a reforma da polícia de Paris e o reforço das competências do tenente de polícia relativamente às demais forças que partilhavam responsabilidades policiais.⁵

7 Mergulhando nas categorias jurídicas e no universo cultural francês da época, Delamare recuou aos escritos bíblicos, passando dos hebreus aos gregos, romanos e autores da Idade Média, analisando e comentando milhares de leis e portarias que davam corpo à coeva polícia francesa. Segundo Nicole Dyonet (2011), a única novidade do *Traité de la police* era a sua existência, não o seu conteúdo, pouco mais que uma compilação de legislação, de acordo com Catherine Denys (2002). Num contexto de ancestrais rivalidades entre os oficiais reais, municipais e senhoriais, Delamare procurava restaurar o poder dos magistrados régios responsáveis pela polícia, cuja autoridade considerava provir diretamente do soberano, portanto superior à dos magistrados das cidades, apenas votados à ordem pública, que, esclarecia, era necessária ao bem comum, mas não era todo o bem comum.

8 Em França, ao longo de Setecentos, o conceito de polícia manter-se-ia próximo da atividade prática do estado, de orientação juspublicista, tendendo a reforçar-se a vertente mais restrita e securitária, inspirada no sistema parisiense de Colbert, apesar da resistência encontrada pelo soberano quando o quis estender às maiores cidades do reino a partir de 1699. Enquanto isso, nos territórios alemães e austríacos, a polícia ganhava um substrato teórico consubstanciado na designada “ciência de polícia”: forma específica de administração pública, executada pelos membros da câmara do governante, desde a década de 1720 ensinada nas universidades ou em escolas especializadas.⁶ O seu princípio norteador, de que o estado devia governar tendo como lei suprema o bem-estar do povo, resumido na máxima do direito público romano *Salus populi suprema lex esto*, tinha tradição entre os governantes e teóricos do direito natural nos espaços de língua germânica, sob influência de Christian Wolff e Samuel Freiherr von Pufendorf, na esteira de Locke, Hobbes e Spinoza (Axtmann 1992).

9 É sobre a polícia como ciência de governo a obra que Justi deu à estampa em 1756: um quase manual de pedagogia que ensinava a desenvolver a economia, a estimular o aumento da população, a riqueza do estado e o bem-estar dos cidadãos (Guerrero 1996, lxviii). Para Justi, riqueza do estado e felicidade do povo equivaliam-se, sendo a polícia o instrumento executor dessa equação. Era sua responsabilidade manter a população numerosa e saudável e também apoiar aqueles que, por diversas razões, como a idade ou a doença, não fossem capazes de sobreviver sozinhos; competia-lhe, igualmente, garantir que cada cidadão desenvolvia os seus talentos e os colocava ao serviço do bem público. Tal como a pobreza, a ociosidade, a violência e o crime eram óbices à expansão do estado, obstáculos que a polícia devia banir, garantindo a boa ordem e segurança interna. Medidas de combate à ociosidade e de controlo social, justificadas pela felicidade das populações, caminhavam, assim, lado a lado, assentes num princípio de reciprocidade que subentendia o dever de obediência dos súbditos, o que funcionava como legitimação política de um poder cada vez mais autoritário. Para a prossecução dos seus fins, a polícia necessitava de conhecer o território e os seus recursos, humanos e materiais. Os vocábulos quantificar, avaliar e projetar entravam no léxico da polícia, que aprofundava o saber estatístico e o usava para verificar se cada um cumpria o seu papel e castigar os infratores.

10 Em termos teóricos, ambos os estados – o de Delamare e o de Justi – eram estados de polícia no sentido da amplitude das suas funções governativas; ambos tinham pendor centralista, embora em realidades políticas distintas (estado absolutista em França, príncipes territoriais na Alemanha), e ambos procuravam lidar com os crescentes problemas de desestabilização da

ordem pública. Porém, o estado defendido por Justi era um “estado cameral e de polícia”, ancorado em práticas administrativas destinadas a promover o seu desenvolvimento de forma holística. E a polícia era “uma força de pedagogia cívica” que devia instar os súbditos a serem virtuosos. Ainda que colhendo influências de alguns autores franceses, Justi pretendia ajudar os estados germânicos a evitar os fracassos que atormentaram a história de França (Adam 2006, 19-20). Terá sido esse o rumo do ensino que ministrou em Viena, entre 1750 e 1753, respondendo ao convite para formar alunos de acordo com o cameralismo alemão, e onde colheu inspiração dos cameralistas austríacos. Sebastião José de Carvalho e Melo conhecia bem os desenvolvimentos teóricos – vários não terão passado disso mesmo (Wakefield 2009) – e as práticas do cameralismo e neles se terá inspirado para as reformas económicas e políticas que empreendeu em Portugal (Cunha 2010; Cardoso e Cunha 2012). Refletiram-se essas influências na arquitetura da nova “Polícia da Corte e do Reino” que criou em 1760?

2. A reforma pombalina da polícia (1760)

11 Ao quase decalcarem o início do texto de Colbert de 15 de março de 1667, que criara o *Conseiller et Lieutenant du Prévôt de Paris pour la Police*, separando as funções policiais das judiciais, por reconhecer que à polícia competia regular, não condenar, as primeiras palavras do prólogo do diploma de 25 de junho de 1760 faziam crer que, entre o modelo francês e o germânico, o legislador preferia o primeiro, na sua versão mais restrita, a da polícia de Paris.⁷ Contudo, umas linhas abaixo, ao afirmar que das leis que regulavam a polícia e dos ministros e oficiais que as aplicavam se esperava que acautelassem “os insultos e mortes violentas, com que a tranquilidade pública era perturbada pelos vadios e facinorosos”, o documento revelava que, afinal, a polícia portuguesa teria uma atuação mais circunscrita do que a de Paris.⁸ No texto de Colbert, a polícia era uma entidade omnipresente, embora não exclusiva, em contínua vigília da segurança da capital do reino, segundo uma conceção alargada de tranquilidade pública, que incluía, entre outros, a situação sanitária, os incêndios, as inundações, o abastecimento e as atividades económicas.

12 É certo que o documento de 1760 concedia ao intendente-geral da Polícia “ampla e ilimitada jurisdição na matéria da mesma polícia sobre todos os ministros criminais e civis”; todavia, a “matéria” era a que constava das leis de 12 de março de 1603, de 30 de dezembro de 1605, de 25 de dezembro de 1608 e de 25 de março de 1742, referenciadas no primeiro parágrafo, a que se juntavam as leis de 9 de janeiro de 1604, 6 de dezembro de 1660 e 4 de novembro de 1755 mencionadas ao longo do documento: leis de combate à criminalidade e de controlo da mobilidade dos indivíduos, todas elas transcritas, a par do alvará de 1760, na abertura do primeiro livro da correspondência expedida pela Secretaria de Estado dos Negócios do Reino para o intendente-geral da Polícia.⁹ É o conteúdo daquelas leis, simplificado e atualizado em função das circunstâncias do pós-terramoto de 1755, que se encontra repetido no alvará de 25 de junho de 1760, muito centrado na capital: a de março de 1603 adaptava a Lisboa o sistema defensivo dos quadrilheiros, uma entidade com raízes medievais, transposta para as *Ordenações Manuelinas* e, dali, para as *Filipinas*, conjuntamente com o regimento e outras leis de D. Sebastião. Os quadrilheiros eram milícias recrutadas pelas câmaras municipais, corpos idênticos a tantos que existiam noutros espaços europeus, onde já tinham começado a cair em desuso.

13 O alvará de 25 de dezembro de 1608 enfatizava a importância do controlo da mobilidade da população, especialmente os mendigos (nos termos do alvará de 9 de janeiro de 1604, que reproduzia legislação quinhentista), os inquilinos de casas particulares e os hóspedes de estalagens. Relembrava a obrigação de os juizes acorrerem “às brigas” e fazerem rondas noturnas

pelo menos duas vezes por semana, realizar devassas sobre as populações, prestando atenção à prostituição, lenocínio, jogo, feitiçaria e bruxaria; incentivava-os, ainda, a recorrer a denunciante para mais eficazmente exercerem as suas funções. O dito alvará de 1604 estabelecia, entre outros, um conjunto de atividades alternativas à mendicância, princípio que inspirara o decreto de 4 de novembro de 1755 ao tornar coercivo o trabalho nas obras de reconstrução de Lisboa para os vadios e demais ociosos. A novidade estava na promessa de que o trabalho seria remunerado.

14 As leis de 30 de dezembro de 1605 e de 25 de março de 1742 procuravam melhorar o combate ao crime pela maior proximidade entre as autoridades e a população da capital. A primeira ampliava o número de bairros e de corregedores e juizes do crime, concedendo-lhes, bem como aos meirinhos, alcaides e escrivães, o direito de alugarem casas junto uns dos outros para poderem “acudir com mais facilidade (...) aos ruídos, desordens, e insultos, sem esperarem uns pelos outros”. A lei de 1742 modificava a dimensão das circunscrições territoriais, acrescentando mais dois bairros e procedendo a nova distribuição geográfica, nivelava todos os ministros pela “graduação de corregedores” e duplicava o número de alcaides e escrivães adstritos. Além de outras vicissitudes, a remissão, no alvará de 1760, para as leis anteriores tinha dois problemas associados.

15 Por um lado, o legislador não cuidava das alterações e derrogações a que algumas delas tinham sido sujeitas motivadas por conflitos de jurisdição (19 de dezembro de 1743, 25 de agosto de 1753 e 30 de janeiro de 1754). Neste aspeto, Portugal ficava igualmente aquém da França de Colbert onde, mesmo sem renovação legislativa, Luís XIV procedera (em 1670) à organização e codificação das regras mais usadas pelas leis consuetudinárias, procurando criar um sistema de jurisprudência que facilitasse a atuação da polícia. Das mudanças inscritas na lei da polícia de Paris, a portuguesa acompanhava a decisão (já prevista anteriormente) de tornar os processos verbais e sem constrangimentos temporais ou um número obrigatório de testemunhas. Por outro lado, o legislador continuava a valorizar as milícias civis – uma situação também verificada pelo alvará de fevereiro de 1764 em relação ao papel das ordenanças na “feitura de soldados” (Costa 1995) –, cuja importância terá mesmo crescido nessa década de 1760: perante a reduzida motivação dos quadrilheiros, o conde de Oeiras terá ordenado a criação de rondas noturnas a partir do recrutamento obrigatório de um homem armado por habitação (Cormatin 1841, 91).

16 Ainda que quisesse demonstrar uma maior capacidade interventiva da justiça régia, a coroa mantinha uma pluralidade de atores com funções sobrepostas ou concorrentes, incentivando, assim, a proliferação de armas em circulação e criando condições para o aumento da desordem e da violência. Uma sociedade justiceira, armada e de delatores, como enfatizava o governante na circular que, a 7 de julho de 1760, enviava aos corregedores e ouvidores noticiando a nomeação do desembargador Inácio Ferreira Souto como intendente-geral da Polícia: que fossem expeditos em implementar as diretrizes do documento de 25 de junho e instassem as câmaras municipais a identificar com precisão os forasteiros que se dirigiam à corte, enviando a informação ao intendente para que ele pudesse preparar a sua receção na capital; que tivessem particular cuidado com os pontos 16 e 17 do diploma (sobre passaportes e vagabundagem), lembrando que a população poderia prender “os viandantes (...) suspeitosos”¹⁰ remetendo-os a um magistrado que os prenderia até se identificarem (“legitimarem”).

17 Outra questão suscitada por esta documentação é a do efetivo poder do intendente-geral da Polícia nesta fase. De acordo com o diploma de junho de 1760, os corregedores e juizes do crime conservavam apenas a instrução dos processos, devendo depois enviá-los ao intendente, que lhes daria seguimento; a câmara de Lisboa perdia competências sobre o desembarque e legitimação dos viajantes chegados ao porto de Belém e as misericórdias deixavam de emitir as cartas de guia. Contudo, também aqui as análises feitas a partir dos documentos normativos ficam longe da realidade vivida. Por exemplo, os passaportes internos não acabaram com as cartas de guia e as viagens ao estrangeiro eram apenas autorizadas pelo marquês de Pombal ou à sua ordem,¹¹ ficando o intendente com as expulsões do país.¹² Nas duas primeiras décadas, a Polícia parece uma extensão do secretário de

estado, que a usa, por exemplo, para evitar as demoras dos trâmites processuais. Na sua apologia a Pombal, Pierre Marie Félicité Dezoteux Cormatin (1841, 65) relata as suas dificuldades no restabelecimento da ordem pública porque a polícia “não se achou com a energia necessária”. José de Pascoal de Mello Freire escrevia, na década de 1780, que a lei de 25 de junho de 1760 “nada mais fez de novo do que crear um especial magistrado, ou intendente da policia, a quem concedeo uma jurisdição quasi ilimitada, mas como a não defenio verdadeiramente (...) ficarão as cousas quasi nos mesmos termos” (1844, 353). Dito de outra forma, uma lei “para modificar o que existe” (Monteiro 2006, 168).

3. A reforma de 1780

- 18 Tendo Pombal saído de cena em 1777, que caminho seguiu a polícia portuguesa? Invocando o desejo de que houvesse em Portugal e seus domínios “huma verdadeira Polícia, como hoje se vê praticada em outros Reinos”, a 15 de janeiro de 1780, aproveitando a aposentação do intendente Manuel Gonçalves de Miranda, a rainha alterava o quadro normativo da polícia: se, até então, ao intendente competia prender os criminosos e remetê-los aos ministros a cuja jurisdição pertencessem, doravante, partindo do pressuposto de que havia crimes “que não necessitam de outro castigo, mais que de alguma correção”, poderia mantê-los nas prisões “o tempo, que julgar proporcionado á desordem que tiverem commettido e lhe parecer necessário para a emenda”. Ao acrescentar que apenas nos casos de prisões mais longas ou penas mais graves se deveria informar o secretário de estado dos Negócios do Reino, assumia-se que se estava a lidar com encarceramentos curtos.
- 19 Num momento em que ainda se procurava esclarecer e reformular os conceitos de crime e delito, este documento é relevante por três razões: admitia que os objetivos do diploma de 25 de junho de 1760 continuavam por cumprir, deixava ao critério dos intendentes a identificação dos “crimes passíveis de emenda” e reconhecia às prisões competências de reabilitação social. É nesta linha que se entende a criação da Casa Pia, em maio de 1780, pouco tempo depois de o desembargador dos agravos da Casa da Suplicação, Diogo Inácio de Pina Manique, assumir o cargo para o qual tinha sido nomeado a 18 de janeiro. Em Portugal, como noutros países, as prisões não tinham quaisquer condições para exercer funções reformadoras. O estabelecimento da Casa Pia no castelo de S. Jorge, próximo do Limoeiro, a principal prisão da cidade, não terá sido inócuo. A sua simbologia, a lembrar o Châtelet, a que estava adstrita a polícia parisiense, poderá também ter pesado na escolha do local. Certo é que, pela primeira vez, era afetado um espaço físico à Polícia da Corte e do Reino. Seguiram-se dois outros diplomas que transformaram as circunstâncias de funcionamento da polícia: o de 20 de maio, que lhe atribuía a administração da contribuição dos reais e realetes das carnes e do vinho, destinada à reedificação e consertos das fontes, pontes e calçadas e limpeza das ruas de Lisboa e termo, retirando-a ao senado da câmara; e o de 15 de junho, um documento secreto que ampliava os poderes do intendente permitindo-lhe agir sobre “tudo o que for violência que qualquer magistrado pratique contra os seus fieis vassallos”.
- 20 Em termos práticos, se, ao ampliar o conceito de “tranquilidade pública”, o alvará de 15 de janeiro havia posto a estrutura dos funcionários da administração periférica da coroa ao serviço da polícia, como bastas vezes o intendente recordou, em maio a rainha procurava assegurar-lhe financiamento e atribuir-lhe responsabilidades na administração da cidade de Lisboa, e em junho expandia a autoridade do intendente sobre todos os magistrados que atentassem contra o interesse público. Resumindo, a polícia deixava de estar circunscrita à segurança pública e segurança do estado e podia alargar-se à educação e formação dos criminosos e dos que viviam nas margens da sociedade. E, ainda, pugnar pelo bem-estar da população, o que incluía zelar pela

sua saúde e condições económicas, ambas fundamentais para aumentar a riqueza do estado e, por conseguinte, fortalecê-lo. À cabeça estava um magistrado cuja autoridade emanava diretamente da monarca, superior, portanto, à dos magistrados que governavam as cidades, tal como Delamare havia teorizado em França e Pombal havia ensaiado. Assim que assumiu o cargo, o novo intendente tratou de constituir um arquivo, não só para guardar a memória da polícia, mas, também, para armazenar a informação que imediatamente começou a recolher.

21 Em dezembro desse mesmo ano de 1780, Pina Manique já tinha em marcha ações em todas as áreas abertas pelo diploma de janeiro.¹³ Transformado num estaleiro de obras, o espaço do castelo de S. Jorge ia-se dividindo em oficinas, “colégios” (para as crianças e jovens em risco) e “casas” *especializadas* conforme os ocupantes a que estavam destinadas: casa da força (mendigos, vagabundos e pequenos criminosos), inspirada na recém-criada (1773) Maison de Force, em Gand; casa de Santa Margarida de Cortona (sobretudo prostitutas); casa de Nossa Senhora da Conceição (prostitutas, alcoviteiras, concubinas, etc.). Desconhece-se quantos residentes teria então (o primeiro total é de 1781 e contabiliza 1400 institucionalizados), mas seriam na casa das largas centenas, alguns enclausurados à conta das ordens emitidas pelo intendente para prender ociosos e prostitutas que vagueavam pelas ruas de Lisboa, outros transferidos das prisões, outros levados pelos pais, outros, ainda, chegados de diversas partes do país em resposta ao convite para que órfãos, solteiros e sem laços de consanguinidade até ao 4º grau viajassem até à Casa Pia para receberem formação nas manufaturas lá instaladas. No caso destes últimos, o objetivo era que regressassem às suas terras casados entre si, para se reproduzirem e replicarem o conhecimento adquirido. Posteriormente, chamaria à Casa Pia crianças pobres com apetências intelectuais, para ali serem escolarizadas e depois ingressarem na universidade ou aprenderem um ofício.

22 Pina Manique acreditava que o emprego na indústria era a melhor forma de proteger “as pessoas miseráveis e necessitadas”, trabalho que com frequência desenvolvia em articulação com o fomento da agricultura, distribuindo gratuitamente, em Portugal e no Brasil, sementes de batata e de linho, importadas de Inglaterra e de S. Petersburgo, e simultaneamente combatia o açambarcamento de cereais. Tal como escrevera Justi, mais bem alimentados, os pobres viveriam melhor, evitariam a criminalidade e, incentivados a cultivar e a comercializar livremente os seus produtos, aumentariam as rendas do estado através dos impostos. Enquanto decorriam estas ações, a polícia inspecionava armazéns e lojas de venda de produtos alimentares; mandava retirar os porcos das vias públicas; fiscalizava e prendia charlatões e mezinheiros, entre muitas outras medidas, como a iluminação de Lisboa, em dezembro de 1780. Nos dois anos seguintes, a Polícia e a Casa Pia expandiam-se para o campo sanitário e de saúde pública atuando sobre focos infecciosos resultantes das condições de insalubridade em que viviam os pobres e iniciando a campanha contra as inumações nas igrejas. Apostava-se, também, na recolha de informação sobre a população e começava-se a usar a imprensa para preparar a opinião pública, por exemplo para a necessidade de construir cemitérios fora dos centros urbanos, ou para propagandear obra feita.

23 A listagem das atividades desenvolvidas nos primeiros anos da renovada Polícia é importante porque permite avaliar a facilidade com que o intendente se adaptava às condições adversas. Quando, por aviso de 24 de maio de 1783, Pina Manique decide intervir no fenómeno do abandono (e infanticídio) dos recém-nascidos, obrigando à instalação de rodas para acolher as crianças expostas nas localidades onde não as houvesse, já estava consciente das dificuldades em prosseguir o seu projeto nos moldes em que o havia desenhado devido à falta de financiamento para manter e ampliar a Casa Pia (Abreu 2013, 391-401). Opta, então, por descentralizar tarefas e reforçar a pressão sobre os corregedores e juizes de fora: ao mesmo tempo que propunha à rainha a fundação de casas pias por todo o país, impunha uma triagem às prostitutas acolhendo no castelo de S. Jorge apenas as mais problemáticas e recambiando as restantes para as suas terras depois de tratadas da sífilis. Por outro lado,

interrompia a formação voluntária de jovens nas manufaturas na Casa Pia, passando a fazê-la localmente. Tentava, ainda, exercer uma magistratura de influência e evitar a exportação de matérias-primas necessárias à indústria nacional e a emigração dos trabalhadores portugueses para Espanha. Em 1785, depois de ordenar a integração maciça de rapazes na agricultura – uma medida que teve ampla repercussão na imprensa internacional –, pretendeu substituir o intendente-geral da Agricultura, Luís Ferrari de Mordau, que ocupava o cargo desde a sua criação (1765), por inspetores locais conhecedores do terreno.

24 Entretanto, depois de uma curta formação e/ou reabilitação na Casa Pia, aceleravam-se os casamentos e a reintegração social dos jovens casais através de programas de povoamento do Alentejo, Vila Real de Santo António e Alcoentrinho. Mulheres solteiras eram preferencialmente devolvidas às famílias e os homens mais problemáticos (ou desertores) eram incorporados no exército e na marinha ou enviados para as colónias. Por discordar do ensino, ainda muito teórico, ministrado aos alunos de medicina na Universidade de Coimbra, o intendente investia na formação de cirurgiões, em Portugal (Lisboa e Coimbra) e no estrangeiro (Copenhaga, Edimburgo e Londres); conduzia diversas experiências médicas e participava nas da inoculação e vacinação. Conjuntamente com o recrutamento militar, que coordenou de novo a partir de 1796, e com o censo da população que lhe esteve associado (1798), estabelecia os primeiros cordões sanitários militarizados de fronteira terrestre em 1800 e 1804 (Abreu 2018). Em dezembro de 1801, via finalmente ser criada a força de segurança militarizada, a Guarda Real de Polícia de Lisboa, pela qual lutava desde 1789 e lhe tinha sido prometida em 1793.¹⁴

25 Garantir o bem-estar da população e a segurança do estado significava também evitar as ameaças internas. O controlo de jacobinos, maçons e todo o tipo de associações, atividades e indivíduos considerados potencialmente perigosos, adquiria crescente importância na ação da polícia, sobretudo após a Revolução Francesa. O recurso às “moscas”, já utilizado pela polícia francesa do século XVII, permitiu ao intendente transformar a delação individual, incentivada por Pombal, numa rede de espionagem mais especializada e extensiva. Rede ampliada nos últimos anos de Setecentos, quando o movimento maçom ganhou maior implantação em Portugal e o conhecimento da população se tornava um pouco menos difuso; informação que se sabia poder ser convocada a qualquer momento e partilhada com quem o intendente considerasse oportuno. O carácter estratégico da informação é assumido por Pina Manique, como era apanágio dos seus congéneres, quer pelo valor acrescentado que representava para a execução das suas atividades, quer para confrontar as instâncias superiores com a sua incapacidade de decisão, mas, também, os relapsos agentes periféricos da coroa ou outros quaisquer indivíduos considerados suspeitos.

4. Os defensores e os adversários da nova polícia

26 Está ainda por identificar o círculo de indivíduos que ajudou a gizar o plano de trabalhos da polícia reformada em 1780, mas alguns nomes podem desde já ser apontados. Seguramente, o irmão do intendente, António Joaquim de Pina Manique, desembargador da Relação do Porto, nomeado seu ajudante por carta régia de 11 de fevereiro de 1781.¹⁵ Entre tantos outros, também José Anastácio da Cunha, central na elaboração dos planos de estudos da Casa Pia e lá seu professor; Manuel Joaquim Henriques de Paiva, responsável pelas medidas na área da saúde inspiradas nos textos do seu tio, António Nunes Ribeiro Sanches; frei José Mayne, ligado aos círculos do poder, como a Mesa da Consciência e Ordens e a Real Mesa Censória; frei José Mariano da Conceição Veloso, responsável editorial da Casa Literária do Arco do Cego, que publicou várias traduções de obras patrocinadas por Pina Manique; talvez João Rosado de Villalobos e Vasconcelos, que, na segunda metade da década de 1780,

contribuiria para a disseminação do pensamento de Justi em Portugal através da tradução (comentada) de *Éléments de la police générale d'un État*.¹⁶

27 Quem também poderá ter tido um papel significativo logo em 1780 foi Mello Freire, ideia colhida na obra *O Novo Código do Direito Público de Portugal* e nas “Provas” que a acompanham. O novo código respondia à incumbência para rever o livro II das *Ordenações Filipinas*¹⁷ e o título XLII “Da polícia” revela-se inovador a vários níveis. Além de propor a definição de uma lei geral que identificasse os objetos da polícia (“tudo quanto se acha, são pedaços”) e delimitasse as esferas de ação de outros agentes com atribuições policiais, sugeria a criação de um “senado e junta da polícia”, dotado de poder judicial, composto por especialistas dos diversos domínios de intervenção da polícia. E estes abrangiam educação, segurança, condições sanitárias, abastecimento, preços, salários, mobilidade e costumes, numa clara inspiração no livro 3 de *Grundsätze der Polizeywissenschaft*, de Justi, um dos autores estrangeiros, como Delamare, que o jurista tinha consultado quando, informa, se quis instruir sobre “que cousa era a polícia”. Apresentava, ademais, propostas concretas para reformar cada um dos ditos domínios e juntava-lhes diversas iniciativas que a Polícia tinha em curso ou em preparação (Freire 1966-67, 134-140 e 354-361).

28 A confluência de ideias com Pina Manique é notória em múltiplos aspetos, como a defesa da militarização da segurança pública e o fim das “ronda(s) dos paisanos”, a necessidade de dotar o país com casas pias e manufaturas, de iluminar as cidades mais populosas e, ainda, de mudar o paradigma da justiça penal, que devia empenhar-se mais na prevenção do que na repressão do crime. *O Novo Código do Direito Público* terá provocado um sobressalto nos meios judiciais e políticos acabando rejeitado, sob violentas críticas, pelo seu revisor, António Ribeiro dos Santos (Costa 1999, 382-386), em provável associação com o já ministro José de Seabra da Silva (Cunha 2000, 142-143). O projeto do *Código Criminal* (pensado para substituir o livro V das *Ordenações*), onde Mello Freire clarificava a distinção entre graus do delito e de punição, evidenciando a inutilidade das leis contra ociosos e mendigos se não houvesse oferta de trabalho, nem sequer foi discutido.¹⁸

29 No que respeita à polícia, as reações negativas espelhavam o sentir de vários setores da sociedade portuguesa. Pina Manique iniciara funções como intendente impondo aos seus interlocutores o cumprimento prioritário das suas ordens, afirmando, assim, a importância do trabalho da polícia sobre os demais e o reconhecimento da sua autoridade sobre outros poderes com responsabilidades similares. Para o intendente, tratava-se de assegurar o regresso à “órbita imediata do poder real” de competências que andavam alienadas, tal como tinha acontecido em França e noutros países. Essa era a filosofia implícita no reordenamento administrativo realizado por Pombal, materializado, entre outros, na criação de intendentes, superintendentes e inspetores (Subtil 1993, 184-186). Ao afrontar as lógicas dos poderes dominantes, porém, Pina Manique suscitou a resistência daqueles que se sentiram ameaçados. De forma aberta ou anónima, do simples boato à poesia satírica, Lisboa e o país agitavam-se. No topo da contestação posicionaram-se de imediato os juizes da Casa da Suplicação – pelo menos até 1783, quando o seu irmão e outros vinte desembargadores ingressaram neste tribunal¹⁹ – nomeadamente contra a saída de homens e mulheres das prisões para a Casa Pia, contestação que a rainha não acolheu. Onde a Casa da Suplicação antevia um risco para a sociedade, o intendente via a substituição do encarceramento improdutivo pela vida ativa e reprodutiva, na linha do utilitarismo penal que caracterizava o Iluminismo jurídico.

30 Arregimentados para recolher ou distribuir informação, executar ou mandar executar ordens, provedores, corregedores e juizes de fora tentaram esquivar-se às determinações do intendente, que oscilava entre ameaças de despedimento sumário ou denúncia à rainha e rasgados elogios aos cumpridores. O contacto com estes magistrados permitiria a Pina Manique experienciar aquilo que Fernando Dores Costa (1995) designa por “limites objectivos da governabilidade”, que travavam as reformas necessárias ao país. Queixando-se de ingerência nas suas funções e privilégios, também os poderes locais (e alguns

senhoriais) tentaram contornar as ordens do intendente. Sobre todos, a Câmara Municipal de Lisboa: além da perda de pelouros sofrida em maio de 1780, a câmara via agora os homens do intendente confiscarem as licenças a comerciantes e vendedores ambulantes e/ou imporem-lhes multas que revertiam para a Casa Pia; proporem novos tributos para a limpeza e iluminação da cidade e coimas a quem persistisse em lançar dejetos pelas janelas, medida que o município não secundava. Ao querer apropriar-se da administração do espaço urbano, a Polícia teve no senado lisboeta um dos seus mais ferozes opositores. Oposição também do provedor-mor da Saúde, designado entre os vereadores municipais. E, ainda, das chefias militares, que não reconheciam autoridade ao intendente, quer no contexto do recrutamento e dos censos (Costa 1995), quer dos cordões sanitários.

31 Contra a polícia estiveram ainda aqueles que usufruíam de lucros indevidos da venda dos medicamentos, caso do boticário da coroa e do físico-mor. Igualmente os médicos que se recusaram a prestar serviço gratuito aos pobres ou, enquanto lentes da Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra, a fazer relatórios sanitários, posição apadrinhada pela Academia. Polícia e universidade partilhavam, contudo, um adversário comum: o recém-criado Protomedicato (1782), instituído para renovar o universo dos empíricos na área da saúde e que, dominado por interesses privados, se mostrava um espaço de elevada conflitualidade. Incapaz de elaborar regimento próprio, desenvolveu a sua atividade seguindo os regimentos do físico-mor, de 1521, e o do cirurgião-mor, de 1631, impedindo assim o total cumprimento da reforma da Faculdade de Medicina determinada nos estatutos de 1772. Várias vezes o intendente confrontou o governo com a inutilidade de um organismo que nem sequer conseguia administrar-se a si próprio, antagonismo que tendeu a esbater-se depois de 1803, quando dele passou a fazer parte Manuel Joaquim Henriques de Paiva. Mais poderosa do que o Protomedicato era a Misericórdia de Lisboa, dominada pela aristocracia da corte. Ainda a tentar recuperar o poder e autonomia perdidos durante o consulado pombalino, a misericórdia aceitava mal a ingerência do intendente na gestão dos expostos ou das órfãs acusadas de prostituição, conseguindo vedar-lhe o acesso às receitas da lotaria e até apropriar-se, acusava Pina Manique, de heranças que pertenciam à Casa Pia. Já a Igreja, se não tomou posição contra a polícia, até porque recorria aos seus serviços com frequência, deixou sem resposta os apelos do intendente para que transferisse para a esfera do estado (da polícia) a distribuição de esmolas e contribuísse financeiramente para o esforço orçamental da Casa Pia.

32 Um ponto sensível quando se analisa a ação da polícia no tempo do intendente Pina Manique, a exigir mais investigação, é o seu relacionamento com os governos de D. Maria I e do príncipe regente. Da análise ainda em curso, captam-se duas tendências distintas, que, *grosso modo*, acompanharam os dois períodos governativos. No primeiro, apesar do declarado apoio da rainha, parece ter prevalecido uma visão mais restrita e securitária da polícia imposta pelo secretário de estado da tutela, José de Seabra da Silva, que já tinha trabalhado com o seu antecessor enquanto secretário de estado adjunto do marquês de Pombal (1771-1774). Se o crescimento exponencial das missivas entre a Secretaria de Estado e a polícia depois de 1780 reflete o maior dinamismo de Pina Manique (149 cartas entre 1760 e 1780; 1238 entre 1780 e 1805, destas 535 durante o exercício de Seabra da Silva, entre dezembro de 1788 e junho de 1799), o conteúdo revela um indisfarçável desejo do secretário de estado de controlar a sua atividade e afirmar a sua subalternidade. Assim acontece, por exemplo, quando o admoesta para não se imiscuir em resoluções de outras instituições; o adverte de que nenhum magistrado era legislador nem juiz arbitrário para fazer réus e impor penas sem audiência dos castigados; o avisa para reverter “singularidades” que punham em causa a ordem instituída.²⁰ Ou, ainda, quando ordena a libertação de presos ou de institucionalizados na Casa Pia, demonstrando que, não logrando bloquear o intendente, atuava a jusante, sobre os que eram apanhados nas suas teias.

- 33 Dos muitos enfrentamentos que tiveram, o mais grave terá ocorrido quando dois médicos, professores da Universidade de Coimbra, se recusaram a integrar a comissão constituída para avaliar a situação sanitária da cidade na sequência da queixa contra os porcos que deambulavam pelas ruas. A pedido da universidade, Seabra da Silva não só desautorizou o intendente, como nada terá feito para travar a campanha de difamação que a academia orquestrara contra ele em Lisboa. Em missiva de 14 de fevereiro de 1798, Pina Manique recordava ao secretário de estado uma conversa anterior em que o confrontara com o equívoco em que lavrava: “Dizendo-me Vossa Excelencia [...] que esta [a polícia] se lemitava somente ao crime, eu lhe respondi que então a lei não tinha o seu próprio nome, porque logo que se lemitasse somente ao crime, não era Intendente da Policia, mas sim Intendente Criminal.” Pina Manique concedia que o rei confiara objetos da polícia a distintos corpos, “como câmaras, Real Junta do Comércio, Senado da Câmara, Protomedicato, Desembargo do Paço e Santo Ofício”, mas esclarecia que a criação do lugar de intendente da polícia “não quart[ara] o desempenho das obrigaçoens a que está adstricta à Policia em geral”.²¹
- 34 Implicitamente, nota-se nas palavras de Pina Manique a consciência da ambiguidade do diploma de 1760 por não objetivar as áreas de intervenção e os poderes do intendente. Mello Freire havia-o referido no *Novo Código*, assim como nas *Instituições de Direito Civil Português* (1966-67, 119-120). Em junho de 1791, a pedido da rainha, Pina Manique esboçou um plano sobre a “Jurisdição do Intendente Geral da Polícia”, onde elencou 85 campos sobre os quais a polícia deveria agir como tribunal judicial – um texto que lembra a proposta do senado e junta da polícia, de Mello Freire, contudo estruturada em moldes distintos. Num cenário de controvérsia e contestação, Pina Manique propunha um quase esvaziamento das câmaras municipais em termos da gestão urbana, além de assegurar respaldo legal às múltiplas intervenções na área social, educativa, económica e, naturalmente, na tranquilidade pública, onde incluía a “boa ordem nos conventos”, entre muitas outras (Abreu 2013, 126-130). Apesar de se desconhecer se Seabra da Silva deu seguimento ao documento, o intendente continuou a navegar na indefinição legal, reiteradamente aludindo à autoridade concedida por D. Maria I, pelo dito diploma de 15 de junho de 1780.
- 35 No mesmo dia em que relembrava a Seabra da Silva o significado do vocábulo “polícia”, Pina Manique queixava-se dele ao marquês mordomo-mor e ameaçava demitir-se caso as suas decisões em relação à universidade não fossem respeitadas. Com firmeza, informava que “logo que o Príncipe N. Senhor não sustente ao lugar de Intendente da Policia a autoridade que lhe conferio a ley da creação delle, he melhor extinguillo ou nomear outro ministro que melhor possa desempenhar a obrigaçom do mesmo lugar”.²² Na discussão com Seabra da Silva, Pina Manique mostrava estar ciente de que a polícia e o direito de polícia (cuja execução o rei entregara a várias entidades) e a Polícia da Corte e do Reino eram entidades distintas, visão partilhada por Mello Freire, no *Novo Código* e nas *Instituições de Direito Civil*, e também por Francisco Coelho de Sousa Sampaio nas *Prelecções de Direito Pátrio*. Para o primeiro, polícia compreendia “a economia, direcção e governo interno do reino (...), principal direito majestático” (Freire 1966-67, 352). Para o segundo, a “autoridade que os príncipes tem para estabelecerem e proverem os meios e subsídios que facilitem e promovão a observancia das suas leis” (Sampaio 1793, 138-139).
- 36 O que os afastava de Pina Manique era a extensão das funções do intendente, quase ilimitadas para o incumbente. No entanto, o mais relevante aqui é que, nas *Instituições*, Mello Freire acabava a especificar que ao intendente estavam “subordinados todos os magistrados do crime”, o que, seguramente, não implicava todas as matérias que incluía no “direito de polícia” (1966-67, 119-120). Tratava-se de uma inflexão em relação à proposta do *Novo Código*, onde posicionava o intendente logo abaixo do presidente do senado e junta da polícia. Sousa Sampaio era mais direto: admitindo que o intendente era “o primeiro e maior magistrado político do reino”, em nota de rodapé cingia a sua jurisdição ao determinado na lei de 25 de junho de 1760: a promoção da segurança pública e a condenação dos criminosos. Não é apenas a opção pela vertente securitária das funções do intendente que ressalta destas duas obras. Apesar da modernidade do seu discurso (Hespanha 1993, 323-327),

quando discorrem sobre a polícia, ambos os juristas, na senda de Delamare, tenderam a fazer uma genealogia da legislação régia desde o início da nacionalidade até às reformas pombalinas, sustentando a autoridade do monarca nos autores clássicos e na tradição jurídica. Divergiam no formato de apresentação do aparato erudito e no modo como organizavam os conteúdos, pendendo entre o modelo de Delamare e o de Justi, mas apenas nas questões formais: nenhuma das obras reflete as propostas reformistas do *Grundsätze der Polizeywissenschaft* que Mello Freire partilhara no *Novo Código* e que, segundo alguns autores, configurava um *estado de polícia*.

37 O repúdio que o *Novo Código* mereceu deveu-se, segundo Almeida Costa (1999, 386), ao facto de reproduzir os ideais absolutistas do seu autor, ao contrário das *Instituições*, “mais conformes aos postulados iluministas e humanitaristas”. Na minha opinião, apesar de não ser consensual (cf. Subtil 2013), no que à polícia diz respeito, quer as *Instituições* quer as *Prelecções* privilegiaram a paz social em detrimento da instabilidade inerente a qualquer mudança. Todavia, ao não estabelecerem um quadro preciso quanto ao papel do intendente no seio dos poderes do estado, ambos os juristas contribuíram para manter as ambiguidades que, se não facilitavam o trabalho de Pina Manique, também não o posicionavam em desconformidade com o direito. A saída de Seabra da Silva do governo, em 1799, terá agilizado a concretização de objetivos há muito perseguidos pelo intendente, como a criação da Guarda Real de Polícia de Lisboa em dezembro de 1801. Um mês antes, em novembro, vira ser estabelecida a Secretaria da Intendência-Geral da Polícia da Corte e do Reino, reconhecidos os seus sete funcionários e confirmadas as nomeações efetivadas e as que viesse a efetivar.²³ Apesar de, uma ou outra vez, Pina Manique se reportar à entidade a que presidia por “minha repartição”²⁴ ou “esta intendência” – o termo surge pela primeira vez num aviso do marquês de Pombal de 7 de março de 1771 –²⁵ só agora era oficializada a existência de uma estrutura institucional que dava pelo nome de Intendência-Geral da Polícia.

38 No mesmo dia em que recebeu a última ordem de Seabra da Silva, a 26 de junho de 1799,²⁶ Pina Manique enviou ao mordomo-mor um extenso relatório das atividades que tinha desenvolvido. Praticamente excluindo as securitárias, valorizava as de índole social, económica e de saúde pública (Abreu 2013, 141-150), informação que seria aprovada pelo príncipe regente em janeiro seguinte. Entre os secretários que não comungavam das suas ideias, é comum apresentar-se o nome de D. Rodrigo de Sousa Coutinho e, na verdade, a posição expressa por este na década de 1780, no *Discurso sobre a mendicidade*, revela um sentido de polícia principalmente associada ao controlo social (Coutinho 1993). No entanto, isso não o impediu de apoiar as decisões tomadas pelo intendente e até de o chamar para estabelecer o primeiro cordão sanitário militarizado em 1800.

39 Num contexto de guerra iminente, de ameaças epidémicas, de aumento da mendicidade, da vagabundagem e da criminalidade, decorrentes da crise das subsistências, da falta de trabalho, das deserções do exército ou da fuga ao recrutamento, o papel do intendente mostra-se agora mais valorizado: em janeiro de 1801, o príncipe regente reiterava-lhe apoio em relação à sua jurisdição sobre eclesiásticos e ordens regulares quando ofendiam as “leis da polícia”²⁷ e foi dele que partiu a ordem para que, em 1804, repetisse a experiência adquirida no anterior cordão sanitário, que tão bons resultados tinha obtido. Nesse mesmo ano, o conde Vila Verde concedia-lhe “poderes extraordinários” sobre a alfândega de Lisboa, apesar de ter sido afastado do cargo de administrador das alfândegas no ano anterior. Na correspondência da Secretaria de Estado, sobressai o crescente reconhecimento da intervenção da polícia em áreas que iam muito além da segurança, tal como a solicitação para arbitrar múltiplos conflitos da esfera privada. Pedacos da vida quotidiana que subiam à corte e que o príncipe remetia à polícia, a exigirem, como a restante documentação, análises complexas e multifocais e, sobretudo, muito trabalho de arquivo.

5. Conclusão

- 40 Como refere Milliot (2008, 14), a história da polícia é difícil de construir porque o objeto da polícia é difícil de definir. Ainda mais num país onde a maioria dos milhares de documentos produzidos pela polícia jaz no silêncio dos arquivos, enquanto se vão perpetuando discursos dicotómicos que a situam entre uma entidade revolucionária e outra, implacável, regida pelo terror. Na documentação analisada não foram encontrados indícios de que Sebastião José de Carvalho e Melo tenha assumido a polícia como uma ferramenta ao serviço das reformas estruturais que estava a fazer em vários setores. Apesar de invocar exemplos estrangeiros, o governante restringiu-a a uma vertente securitária, normativa e legalmente enquadrada por diplomas centenários. A novidade estava na designação da entidade, que remetia para uma polícia nacional, inusual nas congéneres europeias ao tempo, e na criação de um magistrado único, sob a tutela da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino.
- 41 Nesta fase, a correspondência do governo para os intendentess-gerais da polícia mostram-nos, mais do que a tomar iniciativas próprias, a cumprir ordens emanadas do palácio da Ajuda ou do de Oeiras, para prender ladrões, assassinos, vadios e escravos fugidos, enclausurar mulheres em conventos e recolhimentos, soltar alguns presos, degredar outros, emitir parecer sobre denúncias reportadas, identificar marinheiros, entre outras de idêntico teor.²⁸ Mesmo que se incluam nas tarefas da polícia as restantes dimensões do trabalho dos corregedores e juizes do crime (dimensões ausentes do documento de 1760), dificilmente a polícia portuguesa se aproximará de outras polícias, quer as de matriz germânica quer francesa, quanto à variedade de funções desempenhadas. Se futuras investigações vierem a confirmar esta tendência, a polícia portuguesa terá sido das que tiveram funções mais circunscritas na Europa até 1780. A partir de então, num país acossado pelas políticas geoestratégicas das grandes potências, com problemas económicos e sociais de largo espectro, confrontaram-se duas visões distintas sobre o papel da Polícia, embora fosse correntemente aceite que a *polícia* era o conjunto de leis e regulamentos relativos ao interior do estado usados pelo soberano para consolidar e aumentar o seu poder (sintetizando a definição vulgarizada por Foucault): a de Pombal e a dos seus seguidores, como Seabra da Silva, e a do novo intendente, Pina Manique, e de quem o apoiava.
- 42 Na ótica de Pina Manique, a execução dessas leis e regulamentos competia-lhe por inerência do cargo que exercia desde abril de 1780. Não era apenas polícia de segurança, mas também polícia de bem-estar, que abraçava competências económicas, sociais, morais e até políticas, exercidas a partir de um saber especializado. Com Pina Manique, a polícia procurava impor uma efetiva territorialização do controlo social assente no conhecimento geográfico e estatístico (do espaço e da população) e em práticas administrativas, arquivísticas e aparato burocrático, que, apesar de limitadas, ofereciam informação pouco conhecida até então. Em suma, polícia enquanto ciência da boa governação, que atuava segundo uma conceção de ordem social apocalíptica e paternalista, em que a regulação da vida dos cidadãos incluía o socorro e a proteção (Kaplan 1981, 678-679). Restringir a polícia a uma polícia do crime era, na perspetiva do intendente, uma forma de manter os interesses instalados e a inércia ou, pelo menos, a lentidão dos organismos do estado.
- 43 Num tempo que não corria de feição a visões centralizadoras e paternalistas das monarquias e das suas instituições, para mais quando o intendente se valia do exemplo da Revolução Francesa para legitimar a acumulação de informação sobre tudo e sobre todos, levantaram-se instituições, funcionários da administração central e local, ministros régios e indivíduos a título particular, que clamavam por maiores liberdades individuais e separação de poderes (Abreu 2013, 389-403). Para muitos deles, o que estava em causa era a extensão e a diversidade de privilégios que não queriam perder. Outros, ainda, considerariam as intervenções da polícia amadorísticas e concorrenciais, por exemplo em áreas onde o governo e a Academia das Ciências estavam a fazer grandes investimentos, como era o caso da economia (Cardoso 1989). Com uma imagem deformada por uma

reputação de eficiência repressiva (Milliot 2008, 26), impõe-se renovar os questionamentos à documentação, como os que já foram feitos em alguns países. Dentre outros, os que permitam reconstruir o capital de conhecimento da polícia na relação com o saber científico, médico, cartográfico ou estatístico. Ou, ainda, estudar o seu papel instrumental no reforço do poder do estado sobre o território.

Bibliografia

- Abreu, Laurinda (2013). *Pina Manique. Um reformador no Portugal das Luzes*. Lisboa: Gradiva.
- Abreu, Laurinda (2018). “A luta contra as invasões epidémicas em Portugal: políticas e agentes, séculos XVI-XIX”. *Ler História*, 73, pp. 93-120.
- Adam, Ulrich (2006). *The Political Economy of J. H. G. Justi*. Bern: Peter Lang.
- Axtmann, Roland (1992). “‘Police’ and the Formation of the Modern State. Legal and Ideological Assumptions on State Capacity in the Austrian Lands of the Habsburg Empire, 1500-1800”. *German History*, 10 (1), pp. 39-61.
- Bilêu, Maria Margarida (1995). *Diogo Inácio de Pina Manique, Intendente Geral da Polícia: inovações e persistências*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa (Diss. mestrado).
- Borda d’Água, Flávio (2021). *Quadriller la ville: penser la police à Lisbonne au temps des Lumières*. Universidade de Genebra (Tese de doutoramento).
- Cardoso, José Luís (1989). *O Pensamento Económico em Portugal nos Finais do Século XVIII, 1780-1808*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Cardoso, José Luís; Cunha, Alexandre Mendes (2012). “Enlightened Reforms, and Economic Discourse in the Portuguese-Brazilian Empire (1750-1808)”. *History of Political Economy*, 44 (4), pp. 619-641.
- Cormatin, Pierre Marie Félicité Dezoteux (1841). *A administração de Sebastião Jozé de Carvalho e Mello, Conde de Oeiras, Marquez de Pombal*. Trad. Luís Inocêncio de Pontes Ataíde Azevedo. Lisboa: Typ. Lusitana-Luís Correia da Cunha.
- Costa, Fernando Dores (1995). “Os problemas do recrutamento militar no final do século XVIII e as questões da construção do Estado e da nação”. *Análise Social*, 130 (1), pp. 121-155.
- Costa, Mário Júlio de Almeida (1999). *História do Direito Português*. 3ª ed. Coimbra: Almedina.
- Coutinho, Rodrigo de Sousa (1993). “Discurso sobre a mendicidade”, in A. M. Diniz Silva (ed), *Textos políticos, económicos e financeiros, 1783-1811*. Lisboa: Banco de Portugal, t. I, pp. 204-232.
- Cunha, Alexandre Mendes (2010). “Police Science and Cameralism in Portuguese Enlightened Reformism: Economic Ideas and the Administration of the State during the Second Half of the 18th Century”. *e-Journal of Portuguese History*, 8, pp. 36-47.
- Cunha, Alexandre Mendes (2017). “A Previously Unnoticed Swiss Connection in the Dissemination of Cameralist Ideas during the Second Half of the Eighteenth Century”. *History of Political Economy*, 49 (3), pp. 497-529.
- Cunha, Paulo Ferreira da (2000). *Temas e perfis da filosofia do direito Luso-Brasileira*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Delamare, Nicolas (1705-1738). *Traité de la Police, où l’on Trouvera l’histoire de Son Etablissement, les Fonctions et les Prerogatives de Ses Magistrats...* Paris: J. et P. Cot.
- Denys, Catherine (2002). *Police et sécurité au XVIIIe siècle dans les villes de la frontière franco-belge*. Paris: L’Harmattan.

- Denys, Catherine (2010). "The Development of Police Forces in Urban Europe in the Eighteenth Century". *Journal of Urban History*, 36 (3), pp. 332-344.
- Dyonet, Nicole (2011). "L'ordre public est-il l'objet de la police dans le Traité de Delamare?" *Ordonner et partager la ville : XVIIe-XIXe siècle*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, pp. 47-74.
- Félix, Patrícia (1998). *Diogo Inácio de Pina Manique, Intendant Général de la Police de la Cour et du Royaume de Portugal (1780-1805): Pouvoir et actions face à la criminalité*. Université de Marne-La-Vallée (Diss. mestrado).
- Freire, Pascoal José de Mello (1844). *O Novo Código do Direito Público de Portugal* [ms. orig. de 1789]. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Freire, Pascoal José de Mello (1966-1967). *Instituições de Direito Civil Português [1789-1793]*. Trans. M. P. Meneses. Lisboa: Ministério da Justiça.
- Gama, Maria Luísa (2016). "As Ciências de Política em Portugal: teoria, reformismo e prática nos finais do Antigo Regime", in A. Polónia et al. (eds), *História e Ciência: Ciência e Poder na Primeira Idade Global*. Porto: U. Porto, pp. 180-211.
- Guerrero, Omar (1996). *Von Justi, Juan Enrique. Ciencia del Estado. Preparación y Estudio Introductorio*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Hespanha, António Manuel (1993). *Justiça e Litigiosidade: história e prospectiva*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Justi, Johann Heinrich Gottlob von (1756). *Grundsätze der Polizeiwissenschaft*. Göttingen: Vandenhoeck.
- Kaplan, Steven (1981). "Note sur les commissaires de police de Paris au XVIIIe siècle". *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, XXVIII, pp. 669-686.
- Lousada, Maria Alexandre (1995). *Espaços de sociabilidade em Lisboa: finais do século XVIII a 1834*. Lisboa: Universidade de Lisboa (Tese de doutoramento).
- Milliot, Vincent (2006a). "Réformer les polices urbaines au siècle des Lumières: le révélateur de la mobilité". *Crime, Histoire & Sociétés*, 10 (1), pp. 25-50.
- Milliot, Vincent (2006b). *Les mémoires policiers, 1750-1850: écritures et pratiques policières du siècle des lumières au second empire*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Milliot, Vincent (2008). "Mais que font les historiens de la police?", in J.-M. Berlière et al., *Métiers de police, être policier en Europe, XVIIIe-XXe siècle*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, pp. 9-34.
- Milliot, Vincent (2010). "Réformer les polices en Europe au siècle des Lumières", *Francia*, 37 (1), pp. 435-451.
- Monteiro, Nuno Gonçalo (2006). *D. José*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Napoli, Paolo (2003). *Naissance de la police moderne. Pouvoir, normes, société*. Paris: La Découverte.
- Rideau, Gaël; Serna, Pierre (dir) (2011). *Ordonner et partager la ville : XVIIe-XIXe siècle*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Sampaio, Francisco Coelho de Sousa e (1793). *Preleções de direito patrio publico e particular, offerecidas ao serenissimo Senhor D. João Príncipe do Brasil*. Coimbra: Na Real Imprensa da Universidade.
- Subtil, José (1993). "Os poderes do centro", in A. M. Hespanha (ed), *História de Portugal. O Antigo Regime (1620-1807)*. Lisboa: Editorial Estampa, pp. 157-193.
- Subtil, José (2013). "O direito de polícia nas vésperas do estado liberal em Portugal", in R. M. Fonseca (ed), *As formas do direito, ordem razão e decisão*. Curitiba: Juruá, pp. 275-332.
- Tribe, Keith (1988). *Governing Economy: The Reformation of German Economic Discourse, 1750-1840*. Cambridge: Cambridge U. Press.
- Vallera, Tomás (2019). «Torna-te o que deves ser»: *Uma história da polícia como genealogia da escola moderna (meados do século XVII-segunda metade do século XVIII)*. Lisboa: Universidade de Lisboa (Tese de doutoramento).
- Wakefield, Andre (2009). *The Disordered Police State: German Cameralism as Science and Practice*. Chicago: Chicago U. Press.

Notas

- 1 Assunto tratado por Hespanha (1993, 321-328) e Gama (2016, 180-211).
- 2 Sobre esta, veja-se Abreu (2013, 15) e Vallera (2019, 26-55).
- 3 Veja-se, entre muitas, as obras de Napoli (2003) e Cunha (2017).
- 4 Seguindo os modelos da Antiguidade Clássica, Delamare atribui às autoridades responsáveis pela polícia onze domínios de competência que cobriam toda a administração interna do país.
- 5 Livre I, Titre IX, 147-148.
- 6 Sobre o complexo conceito de cameralismo, veja-se Tribe (1988, 35-54).
- 7 Como defende, entre outros, Borda d'Água (2021).
- 8 Até mesmo do que a polícia de Viena, com funções mais circunscritas do que a de Paris (Axtmann 1992).
- 9 ANTT, *Ministério do Reino*, liv. 327, fols. 6-18v.
- 10 ANTT, *Ministério do Reino*, liv. 327, fol. 20.
- 11 O último passaporte foi assinado a 4 de janeiro de 1777 (Roma) – ANTT, *Ministério do Reino*, liv. 384, fol. 57.
- 12 A última, assinada por Manuel Gonçalves de Miranda, data de 12 de abril de 1780 – ANTT, *Livro Primeiro das expulsões do reino*, liv. 233, fols. 86v.-87.
- 13 Pormenores sobre estas ações encontram-se em Abreu (2013, 107-403). Informações mais detalhadas sobre a Casa Pia serão apresentadas na tese de doutoramento de Christelle de Monserrate.
- 14 ANTT, *Ministério do Reino*, Liv. 327, fol. 153v. A luta pela militarização das forças de segurança deve ser estudada em paralelo com a questão das ordenanças, também combatidas pelo intendente (Costa 1995).
- 15 ANTT, *Ministério do Reino*, Liv. 327, fol. 73v.
- 16 A partir da versão resumida e comentada de Elie Bertrand (1781), segundo Cunha (2017).
- 17 No contexto da criação da Junta do Novo Código, em março de 1778.
- 18 O pensamento de outros juristas coevos sobre a polícia foi analisado por Gama (2016, 207-209).
- 19 ANTT, *Feitos Findos, Casa da Suplicação*, mç. 1, n° 108.
- 20 ANTT, *Ministério do Reino*, liv. 328, fols. 117v, 141v, 172 e 174.
- 21 ANTT, *Manuscritos da Livraria*, n° 1696, fols. 14-22v.
- 22 ANTT, *Contas para as secretarias*, livro V, fols. 183-184.
- 23 ANTT, *Ministério do Reino*, liv. 328, fol. 205.
- 24 ANTT, *Contas para as secretarias*, livro V, fols. 291-296v.
- 25 ANTT, *Ministério do Reino*, liv. 327, fol. 51.
- 26 ANTT, *Ministério do Reino*, liv. 327, fol. 181.
- 27 ANTT, *Ministério do Reino*, liv. 327, fol. 188.
- 28 Veja-se, ainda, *Leys a que se refere a da Policia*. Lisboa, na Officina de Antonio Rodrigues Galhardo, 1755, 29, 35-42. BNP, 2º Livro de registo das Leis de Policia.

Para citar este artigo

Referência do documento impresso

Laurinda Abreu, «A polícia em Portugal no século XVIII: ambiguidades e equívocos», *Ler História*, 82 | -1, 101-124.

Referência eletrónica

Laurinda Abreu, «A polícia em Portugal no século XVIII: ambiguidades e equívocos», *Ler História* [Online], 82 | 2023, posto online no dia 15 junho 2023, consultado no dia 20 junho 2023. URL: <http://journals.openedition.org/lerhistoria/12064>

Autor

Laurinda Abreu

Universidade de Évora, Portugal

lfsa@uevora.pt

Artigos do mesmo autor

A luta contra as invasões epidémicas em Portugal: políticas e agentes, séculos XVI-XIX [Texto integral]

Keeping epidemics out: policies and agents in Portugal, 16th-19th centuries

La lutte contre les invasions épidémiques au Portugal: politiques et acteurs, XVIe-XIXe siècles

Publicado em *Ler História*, 73 | 2018

Revisitar a pneumónica de 1918-1919: introdução [Texto integral]

Revisiting the influenza pandemic of 1918-1919: introduction

Revisiter la *grippe espagnole* de 1918-1919: introduction

Publicado em *Ler História*, 73 | 2018

Direitos de autor



Creative Commons - Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional - CC BY-NC 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>