

O BOM GOVERNO DAS MINAS SOB A ÓTICA DE MARTINHO DE MENDONÇA (1736-37)¹

Irenilda R. B. R. M. Cavalcanti²

A análise das práticas do bom governo contidas nas cartas administrativas escritas durante o período da gestão interina de Martinho de Mendonça, em Minas Gerais³ tem sido o nosso objetivo. Ao escolhermos esse conjunto de cartas, levamos em conta o valor que estes documentos adquiriram durante a Idade Moderna, quando se observou a estruturação da burocracia de Estado⁴.

A redação desses documentos fazia parte das novas preocupações do governo relativas ao maior conhecimento e controle dos povos e das terras, tarefas essas relacionadas à questão da boa governança. Esse corpus chama atenção para o seu redator, Martinho de Mendonça, que é quase um desconhecido na historiografia. Inicialmente, apresentaremos o redator das cartas e depois, comentaremos a questão do bom governo, a partir de alguns indícios percebidos nestes documentos.

Na história mineira, Martinho de Mendonça de Pina e de Proença aparece apenas como o servidor que implantou o método de capitação e censo das indústrias⁵, em 1734/5, ou como alguém que dominou os motins do sertão do Rio S. Francisco, em 1736. Ele era um fidalgo da Casa Real, a cujos conselhos o Rei recorria, amiúde. Ao vir para a América, Martinho dava mais um passo em sua carreira burocrática.

Nascido na Quinta do Pombo (Guarda, Portugal), em 1693, foi um dos primeiros pensadores iluministas de Portugal⁶. Martinho de Mendonça também participou do movimento das Academias setecentista⁷. Foi bibliotecário da Real Biblioteca, embrião da Biblioteca Nacional do Brasil. Ao voltar a Lisboa, Martinho trabalhou na Torre do Tombo e no Conselho Ultramarino até seu falecimento, em 1743.

Para alguns autores ele foi um homem inteligente e zeloso⁸; para outros, ardiloso, usando de práticas abusivas, para alcançar os objetivos de sua missão⁹. Sua ligação com o Brasil se inicia em Lisboa, quando deu o seu parecer sobre a implantação do sistema de capitação. A carreira de Martinho é exemplar porque, por ela, pode-se ver o trajeto de um

homem do início do século XVIII, dividido entre as honras e as mercês obtidas na guerra e na corte e as idéias iluministas. Nas suas cartas fica clara a defesa da ordem civilizatória¹⁰, e em suas ações percebe-se o cuidado com a manutenção da ordem e da produtividade, conforme a teoria do bom governo¹¹. Entre suas obras estão os “Apontamentos para a educação de um menino nobre”.

Minas Gerais era, em 1734, uma fronteira geográfica “mineral” em expansão, onde novas práticas de governo promoviam a inclusão da região ao Império. Surgiam conflitos de interesses, como no caso da adoção da capitação, que explicitou o poder de ingerência que Lisboa passava a ter sobre os negócios coloniais. Mudanças na forma de governar espalhavam-se pelo império desde a Restauração (1640), para garantir a soberania da nova casa reinante, tanto na Europa, quanto nos seus domínios.

As cartas de Mendonça refletem uma visão de mundo que permite entender este período. Há nelas a interação entre o mundo barroco e as primeiras manifestações ilustradas lusitanas, nas quais se baseia o conceito do bom governo¹². Essa idéia teórico-filosófica acha-se nas obras de pensadores desde a Idade Média e, após o Renascimento, recebe críticas das novas formas de ver o mundo: o racionalismo e o humanismo.

Apesar da influência dessas idéias, o paradigma medieval continuava vigente, levando adiante o modelo corporativista, que via a sociedade como um corpo bem organizado, onde as relações sociais se davam no ambiente de ordem universal e visavam um fim último.¹³

Na sociedade bem governada havia uma partilha natural do poder entre os órgãos sociais, liderados pela cabeça – o Rei –, a qual não devia destruir a articulação natural entre aqueles (ordem e coerência). Assim, caberia ao Rei justo manter a harmonia entre todos os membros: atribuir a cada um aquilo que lhe é próprio, e respeitar as leis da religião, da natureza e dos costumes. Neste modelo, manter a ordem social e política é a realização da justiça. Um mau governo seria aquele afastado das leis naturais de ordenação social, pela tirania, ou pela revolução.

Neste enfoque, evidencia-se o caráter natural da diferença social e a hierarquização obrigatória fundados na divisão da sociedade em três estados: clero, nobreza e povo. As

relações interpessoais baseiam-se no sistema de honra, que prega a obrigação de assumir uma atitude social apropriada ao estado pertinente¹⁴. Esta forma de arquitetura social mantém-se por mais tempo na Espanha, Itália e Portugal, devido tanto à situação estrutural e conjuntural, quanto à adoção do catolicismo trentino.

A teoria do bom governo firmava-se em um tripé de práticas governativas: justiça, fazenda (economia) e polícia (política e defesa). Anteriormente, considerava-se um bom governo apenas a atuação do Rei no âmbito da justiça¹⁵. Essas novas atribuições ligam-se à idéia dos vários corpos do Rei: senhor da justiça e da paz, chefe da casa [ecônomo], protetor da religião e cabeça da república.¹⁶

Desde então, o governo torna-se uma atividade dirigida por razões específicas, visando organizar a sociedade e impor-lhe uma ordem preocupada com a racionalidade e os ajustes apontados pela Ilustração, soltando-se, aos poucos, da visão corporativa da sociedade. Cabe ao governo, então, planificar reformas e levá-las a cabo, mesmo contrariando interesses estabelecidos.¹⁷

Norberto Bobbio reúne as ações governativas sob a rubrica “política”, pois, o poder de organizar a sociedade, fazê-la produzir e mantê-la segura resultam do monopólio da força no âmbito de um território. Ele identifica as três áreas de atuação do governo com as suas características: exclusividade, universalidade e inclusividade. A exclusividade refere-se à segurança interna e externa, proibindo os grupos armados independentes, e mantendo sob vigilância as infiltrações ou as agressões de grupos políticos externos.¹⁸

No caso da ação administrativa de Proença, vemo-lo debelar as atividades dos amotinados do sertão do rio São Francisco, dos quilombolas, dos ciganos etc. e ao mesmo tempo, organizar corpos de Milícias, Ordenanças e de Dragões, tanto para manter a ordem nas minas, quanto para enviá-los para a guerra no sul do Brasil.

A universalidade identifica-se com as atividades econômicas¹⁹. Na época do Martinho, Lisboa se volta para a colônia americana e as ações de governo visam organizar a produção de bens e “serviços”, para atender às exigências da metrópole. A inclusividade tem a ver com a justiça e se constitui na possibilidade de intervir em cada atividade dos membros do

grupo, dirigindo-os para um fim desejado ou distraíndo-os de um fim não-desejado²⁰. Nas cartas de Martinho de Mendonça existe o cuidado com essa esfera de poder, pois todos os assuntos são regidos por leis, ou na sua falta, por pareceres dos juristas ou dos Conselhos reais. Quanto aos servidores, todos se guiavam por regimentos e não se tomavam iniciativas que não fossem autorizadas e reguladas.

Já Michel Foucault aponta para uma “arte de governar”, onde a inserção da economia na gestão do Estado seria a missão do bom governo. Ele desloca o foco da política ou da justiça, para os aspectos econômicos da sociedade. A palavra economia vai assumindo para a ciência política uma nova acepção²¹.

Na época de Martinho, percebe-se o convívio de dois modelos governativos: um que aceita a concepção da sociedade corporativa; e um outro já permeado por tendências modernizadoras influenciadas pelo Iluminismo.

Dentro das novas premissas, a justiça ainda seria o primeiro e mais importante cuidado de um bom governante, pois garantia o equilíbrio social firmado e tutelado pelo direito. A base filosófica era a teoria escolástica das virtudes. As práticas de justiça tradicionais incluíam o poder de editar leis e impor tributos, a punição de criminosos, o comando de exércitos, a expropriação de bens por utilidade pública. Os órgãos responsáveis pelas atividades da justiça eram os tribunais e Conselhos. Fazia parte das ações de justiça a concessão da graça isto é, mercês e privilégios.²² Depois, algumas dessas atividades transbordaram para outras áreas, como a economia e a política, configurando o ambiente de bom governo percebido nas cartas de Mendonça.

No Brasil, a justiça vivencia a questão da distinção social de forma muito aguda, devido à existência da escravidão. Além da hierarquia trazida pelos europeus, a sociedade colonial ainda se subdividia em reinóis e colonos, livres e escravos (indígenas e africanos). Fora desta divisão, havia aqueles excluídos desses quadros, os brancos pobres, sem lugar definido na sociedade escravocrata. As diferenças sociais ainda são marcadas pela observância das normas de etiquetas, que serve como separador dos vários grupos.

Neste cenário, a justiça vai se comportar conforme a época, isto é, dando a cada um o que lhe era próprio. Os casos eram julgados segundo o nascimento e o clero tinha seu próprio tribunal. A justiça também assume funções de repressão à criminalidade e à violência, baseando-se no ideário de uma naturalização da desigualdade.

Algumas mudanças políticas e sociais refletem-se em novas formas de violência, ou seja, incremento da violência pública e a coibição da violência particular: proibição do uso de armas por particulares. Existem também três zonas de difícil controle: as fronteiras, onde os próprios Estados toleravam grupos armados autônomos, formando uma barreira entre eles e os estados vizinhos; as terras altas e florestas, amiúde abrigos dos “bandidos” e/ou fugitivos da Justiça; e ainda, certos lugares dentro das cidades. Nestas zonas, constata-se a presença de homens armados e propensos às ações violentas.²³

Em Minas Gerais, identificamos esses espaços de violência na região do “sertão” e nas áreas florestais, ambas também se distinguindo como zonas de fronteira. Na primeira, moravam os potentados e seus grupos armados, que abriram caminho para a colonização, mas não aceitavam cumprir as leis e nem obedecer aos servidores reais. Nas áreas florestais, achavam-se os grupos marginais e fugitivos – ciganos e quilombolas –, aos quais eram imputados vários crimes. Nas fontes, encontramos esses grupos sendo perseguidos e acusados de violência privada e também de ações coletivas de protesto.

Outra das ações governativas era a economia, que se inspirava na imagem do Rei como “chefe da casa” e se regia pelas regras do governo doméstico. Assim, as decisões de governo baseavam-se na utilidade e suas atividades ligavam-se ao governo da casa do príncipe e do patrimônio régio, às questões fazendárias e a todas que não envolvessem direitos dos particulares. Neste serviço atuavam os escolhidos do Rei: agentes e comissários reais. As práticas econômicas serviram eram o cruzamento entre o paradigma doméstico e o político na gerência do reino, onde a fiscalidade e o controle do recebimento dos fundos exigiam mais conhecimento técnico e imposição de medidas eficazes.²⁴

Nos estudos sobre o Estado moderno, o sistema fiscal tem sempre importância como elemento de implantação e consolidação da nova formação política. O imposto seria então

*“uma contribuição obrigatória lançada por uma corporação de direito público sobre os habitantes que lhe são sujeitos e que dispõem de uma capacidade contributiva, para efeito de realizar as necessidades de serviços públicos.”*²⁵

O termo imposto vem do latim *imponere*, e lembra o seu caráter arbitrário. No início da Idade Moderna, os reis passaram a cobrá-lo apenas para cobrir os custos das guerras e dos casamentos. Com o surgimento da unidade nacional e a forçosa vigilância de um estado sobre o outro, tornou-se necessária a contribuição regular, por parte das populações. Assim, o imposto vira uma obrigação e se transforma na principal fonte de receitas do Estado.

A fiscalidade assume distintos feitios de acordo com uma dada conjuntura. As decisões sobre esta matéria resultam da soma da vontade de se obter recursos e orientar as formas de recolhimento, por um lado; e as condições que o arranjo político e econômico permitem, por outro.²⁶ No caso do regime colonial português, percebe-se o esforço da monarquia em impor a fiscalidade, enfrentando as forças locais, que reagiam de forma negociada ou violenta. A Coroa sempre procurou negociar para que ninguém saísse perdendo e que se mantivesse o equilíbrio, sem o qual a produção entraria em colapso e se frustraria a promoção do bom governo.

Para as minas, os valores recolhidos pela Fazenda Real não eram impostos, mas direitos reais, de acordo com as Ordenações do Reino: *“Direito Real é [sic] os vieiros e minas d’ouro, ou prata, ou qualquer outro metal”*.²⁷ Desta forma, as minas e seus produtos eram do Rei, que dava a um súdito a mercê da exploração, recebendo a quinta parte (20%).

Em Minas Gerais, após várias alterações no modo de coletar os tributos, decidiu-se mudar a base de cálculo: passa-se do quinto – de caráter indireto e valor total fixado e rateado entre o grupo pagante –, para a capitação, tributo direto, com taxas fixas diferenciadas por categorias, que totalizam um montante flutuante e em ascensão. Essa mudança enfrentou muita oposição, tanto em Lisboa, quanto na área mineira, por representar um grande aumento no total coletado, e por atingir pessoas que não estavam ligadas diretamente às atividades mineradoras. Percebe-se também que a capitação – ao

cadastrar senhores e escravos, donos de vendas, açougues e oficinas, mulatos e forros –, tinha um segundo propósito: conhecer a população para melhor controlar e disciplinar.

No sistema arrecadatário, há uma autoridade fiscal que cumpre três funções básicas: organizar, administrar, e cobrar os impostos. Às vezes, surge uma quarta, que é a de gastar parte do arrecadado. Conforme nossas fontes, quem assume essas funções é Proença: de forma indireta, como responsável pela implantação da capitação; e, diretamente, a partir do momento em que passa a ocupar o governo da capitania.

Ao assumir o governo, Proença passou a atuar na área administrativa que privilegiava a vigilância e a conservação da ordem, para que melhor se produzisse. A questão da ordem também incluía a fidelidade ao Rei e a obediência à Igreja. Entre as ações de governação achavam-se a marcação de fronteiras, as relações com os poderes locais, o abastecimento, a organização da vida militar, o controle das revoltas populares.

A prática política foi a última a se constituir um campo específico da atuação do bom governo. Ela desponta com a discussão acerca dos conceitos de “razão de Estado” e “soberania”. Aqui, o Rei aparece como o guardião dos interesses particulares e de chefe de família, encarnando também o interesse de toda a *res publica*. As atribuições do governo político incluía a defesa do reino. Nesse âmbito estavam as ações ligadas à segurança e à gerência da Fazenda. Para tanto, reestruturaram-se os órgãos governativos e contrataram-se servidores de confiança e com conhecimentos técnicos.

Nesta esfera do bom governo, buscava-se: controlar os gastos com a administração; conter os poderes locais e os militares; e ordenar/ manter as populações em quietação. Essas atividades eram prerrogativas do governador da capitania, e achamos nas cartas de Proença registros e prestação de contas relativas a essas ações. Muitas vezes a governança se fazia de modo improvisado, atendendo às demandas conjunturais. Outro problema era a demora nas comunicações, devido à extensão territorial da colônia e à distância da Metrópole.

Visando um maior controle da colônia, os funcionários buscavam internalizar nos colonos o sentimento de pertencimento ao Império, segundo o modelo de bom vassalo. Esse

controle baseava-se, por um lado, na tentativa de cooptação dos homens bons; e por outro, na ordenação das terras e dos povos, com o aumento da militarização.

Desta forma, a teoria da arte de governar toma seu aspecto definitivo na passagem do século XVII para o XVIII, questionado pelo racionalismo em ascensão. Esse modelo de governança surgiu com o aumento dos órgãos administrativos, o que desenvolveu um conjunto de análises e saberes, visando conhecer o Estado em seus vários elementos, dimensões e nos fatores de sua força. A Razão de Estado assumia o lugar de tema central e inspirava as ações de governo. Enfim, durante o século XVIII, observa-se a passagem de um regime dominado pela estrutura da soberania, para um regime dominado por novas técnicas de governo²⁸.

Notas

- ¹. Este artigo faz parte da Dissertação de Mestrado defendida no IFCS/UFRJ, em 2004.
- ². Mestre em História Comparada IFCS/UFRJ; Professora Adjunta da UNIPAC-Muriáe e Professora do Curso de História da FIC/Cataguases.
- ³. REGISTRO das cartas do Exm^o. Sr. Gomes Freyre de Andrade governador e Capitam Gen^l das Minas Gerais, do Rio de Janeiro para o Sr. Martinho de Mendonça de Pina e Proença a cujo cargo está o governo das Minas na sua auzencia (...). **Revista do Arquivo Público Mineiro**, Belo Horizonte, v. 16, n. 2, p. 239-460, 1911.
- ⁴. T. R. MIRANDA, A arte de escrever cartas: para a história da epistolografia portuguesa no século XVIII, IN: W. N. GALVÃO & N. B. GOTLIB, **Prezado senhor, prezada senhora**, São Paulo, Cia. das Letras, 2000, p. 41.
- ⁵. Por indústria entendiam-se todas as atividades manufatureiras ou comerciais exercidas nesta época, e que exigiam habilidades específicas.
- ⁶. N. F. CUNHA, **Elites e acadêmicos na cultura portuguesa setecentista**, Lisboa, Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 2001; L. M. A. V. BERNARDO, **O essencial sobre Martinho de Mendonça**, Lisboa, Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 2002.
- ⁷. P. CALAFATE, Sob os signos das luzes: Martinho de Mendonça Pina e Proença. **Filosofia Portuguesa**. [on-line]; A. V. RODRIGUES, Um herói da Guarda na batalha de Belgrado. **Terras da Beira**, [on line]; DOIS humanistas do século das Luzes, **Jornal O Interior**, [on-line]; L. M. A. V. BERNARDO, **Op. cit.**, 2002, p. 15.
- ⁸. F. A. de VARNHAGEN, **História geral do Brasil**, São Paulo, Melhoramentos, 1972, v. 4, p. 41; 79-80.
- ⁹. C. BOXER, **A idade de ouro do Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.
- ¹⁰. P. Burke apud M. A. SILVEIRA, **O universo do indistinto**, São Paulo, Hucitec, 1997, p. 38. Também em N. ELIAS, **O processo civilizador**, R. Janeiro: J. Zahar, 1994; e J. STAROBINSKI, **As máscaras da civilização**, São Paulo, Cia das Letras, 2001, p. 11-56.
- ¹¹. MOTINS do sertão etc. **RAPM**, Ouro Preto, v. 1, n. 4, p. 649-72, out./dez., 1896.
- ¹². Discutido em A. B. XAVIER; A. M. HESPANHA, **A representação da sociedade e do poder** e J. SUBTIL, **Os poderes do centro**, ambos IN: José MATTOSO (org.), **Historia de Portugal**, Lisboa, Estampa, 1991.
- ¹³. Cf. A. B. XAVIER; A. M. HESPANHA, **Op. cit.**, 1991, p. 122.
- ¹⁴. Cf. A. B. XAVIER; A. M. HESPANHA, **Op. cit.**, 1991, p. 127.
- ¹⁵. Cf. J. SUBTIL, Os poderes do centro, IN: J. MATTOSO, **Op. cit.**, 1991, v. 4, p. 157.
- ¹⁶. Cf E. KANTOROWICZ, **Os dois corpos do rei**, São Paulo, Cia. das Letras, 1998, p. 134.
- ¹⁷. Cf. J. SUBTIL, **Op. cit.**, 1991, p. 160.
- ¹⁸. Cf. N. BOBBIO, **Teoria geral da política**, Rio de Janeiro, Campus, 2000, p. 66.
- ¹⁹. Cf. N. BOBBIO, **Op. cit.**, 2000, p. 66.
- ²⁰. Cf. N. BOBBIO, **Op. cit.**, 2000, p. 166.
- ²¹. Cf. M. FOUCAULT, **Microfísica do poder**, Rio de Janeiro, Graal, 1999, p. 280-1 e 284.
- ²². Cf. J. SUBTIL, **Op. cit.**, 1991, p. 157.
- ²³. Cf. P. BURKE, **Violência urbana e civilização**, S. Paulo, Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, c1995, Disponível na Internet no URL: <http://www.braudel.org.br/papers.htm#26> [capturado em 03/08/2001]
- ²⁴. Cf. J. SUBTIL, **Op. cit.**, 1991, p. 158.
- ²⁵. ENCICLOPÉDIA Saraiva de Direito, São Paulo, Saraiva, 1977, v. 47, p. 333.

²⁶. Cf. L. SALAS, La fiscalidad, el estado moderno y la historiografía nobiliaria, **Tiempos Modernos, Revista electrónica de Historia Moderna**, n. 8, mayo/sep., 2003. [on-line], Disponível no url: <http://www.tiemposmodernos.rediris.es/> [capturado em 17/09/2003].

²⁷. ORDENAÇÕES Manuelinas, Livro 2, Título 15, Item 15 [on-line]

²⁸. Cf. M. FOUCAULT, **Op. cit.**, 1999, p. 285-91