

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ORGANIZAÇÃO DE MERCADOS DE MÃO-DE-OBRA LIVRE NO BRASIL COLONIAL E IMPERIAL^{1*}

PUBLIC POLICIES TO ORGANIZATION OF FREE LABOUR MARKET IN COLONIAL AND IMPERIAL BRAZIL

Sylvana Maria Brandão de Aguiar²

Resumo

O objetivo precípua deste artigo é compreender as formações de mercado de trabalho livre no Brasil no período Colonial e Imperial, mais especificamente entre a segunda metade do século XVIII até a segunda metade do século XIX. Para tanto, foi necessário analisar a elaboração, promulgação e aplicação das leis, mais conhecidas na historiografia brasileira, como o *Diretório Pombalino*, de 1757, e a *Lei dos Nascituros*, de 1871. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, metódica, exploratória, documental, bibliográfica e ex post facto. Acerca da primeira lei, podemos registrar que se trata de um fracasso da Coroa Lusitana ao tentar destruir os aldeamentos missionários na tentativa vã de erigir vilas e impor negociações societárias sobre a liberdade entre colonos e indígenas para a formação da mão de obra livre no Brasil. Quanto à segunda lei, é possível afirmar que o governo imperial de Dom Pedro II obteve sucesso na formulação de uma estratégia política que conduziu à formação de mercado de trabalho livre no Brasil sem ruptura das unidades produtivas, destinando todo ônus aos ex-escravizados. Ainda discutimos se é possível a translação do conceito de Políticas Públicas para o passado, posto que este tem sido mais utilizado em regimes democráticos consolidados ou em vias de consolidação e, quase sempre não se restringe a planejamentos, mas também a avaliações e, dado que não ocorria nos séculos precedentes que tão somente elaboravam estratégias; entretanto a História possui conceitos e ferramentas possíveis de ressignificar e preencher esta lacuna.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Organizações de Trabalho; Transição de trabalho escravo para mão de obra livre.

¹ Neste artigo julgamos por bem colocar citações em autor data apenas as bibliográficas e em rodapé as fontes primárias e as notas explicativas. Extremamente confuso interromper uma argumentação com citações imensas de títulos de documentos. Sabemos que os idealizadores da ABNT não foram suficientemente sensíveis ou talvez sequer tenham conhecimento para tal.

² Doutora em História do Brasil pela UFPE; Docente do Departamento de História da UFPE; Docente dos Programas de Pós-graduação em História e de Pós-graduação em Arqueologia da UFPE; Docente e Coordenadora do Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (MPANE) da UFPE; Líder dos Grupos de Pesquisa “História e Religiões”, do Programa de Pós graduação em História da UFPE, e “Gestão Pública e Espaços Públicos: conflitos e intolerância religiosa”, do MPANE/UFPE. Vários livros e artigos publicados; Membro de Instituições de Pesquisa nacionais e internacionais. E-mail: symbay@globo.com

Abstract

The main objective of this paper is to understand the formations of free job market in Brazil during the Colonial and Imperial periods, more specifically between the second half of the eighteenth century and the second half of the nineteenth century. Therefore, it was necessary to analyze the elaboration, promulgation and application of the laws, which are known better in Brazilian historiography, as the *Diretório Pombalino*, of 1757, and as the *Lei dos Nascituros*, of 1871. This is a qualitative research, methodological, exploratory, documentary, bibliographic and ex post facto. About the first law, we may note that it is about a failure of the Lusitana crown when trying to destroy settlements missionaries in a vain attempt of building villages and imposing corporate negotiations about the freedom between the settlers and indigenous to the formation of free labor in Brazil. Regarding to the second law, it is possible to affirm that the imperial government of Dom Pedro II was successful in the formulation of a political strategy which led to the formation of a free job market in Brazil with no break with the productions units, supplying all the injury to the ex-slaves. We also discuss if it is possible to translation of the concept of public policy for the past, since this has been more used in consolidated democratic regimes or in the process of consolidation and, most of the time it does not restrict to planning, but to ratings and, whereas it had not occurred in the previous centuries which just elaborated strategies, however the History has possible concepts and tools that may rework and fill this gap.

Key-words: Public Policy; Work Organizations; Transition from slavery work to free labor.

1. Introdução

São várias as definições de Políticas Públicas, o que significa afirmar que suas bases conceituais e teóricas fazem confluír várias vertentes de análises que as configuram como um campo de estudo, por excelência, multidisciplinar, aglutinando estudos provenientes da Economia, Ciência Política, Administração, Sociologia, Contábeis, Antropologia, Planejamento e Geografia.

De um modo mais amplo, coexistem conceitos difusos, não no sentido de falta de clareza, mas de tentar ampliar os campos de análise. Lynn (1980) e Peters (1986) convergem ao definirem que são ações governamentais que intentam produzir efeitos sobre a organização das sociedades, influenciando diretamente a vida dos cidadãos. Outros autores são muito vagos, tomemos como exemplo Dye (1984) que exagera ao formular o axioma de que Política Pública seria aquilo que o governo escolhe ou não fazer. Interessante as formulações de Lindblom (1979) que inclui relações de poder para compreensão daquilo que tentamos definir e avaliar como Políticas Públicas; tanto quanto Easton (1965) que compreende Política Pública como sistema, aqui ousamos intervir, como um sistema hegeliano; dito de outra maneira, como um conjunto que

exige formulação, resultados e ambiente e que para serem mensuradas e avaliadas carecem de serem relacionadas com a mídia e interesses de grupos.

Do ponto de vista ontológico e acerca da trajetória das Políticas Públicas, Celina Souza registra:

A Política Pública enquanto área do conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição européia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do estado e de uma das mais importantes instituições do estado – o governo –, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do estado, passando direto para ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006, p. 3).

Do que foi argumentado, necessário registrar que julgamos pertinente transladar o conceito de Políticas Públicas para as investigações históricas que possuem como cenários os séculos precedentes, sobretudo a partir do processo de consolidação dos Estados Nacionais, no mundo ocidental, a partir do século XVI.

Por este tempo, os Estados Absolutistas, mesmo sem separar as concepções das esferas públicas das esferas privadas, elaboravam Políticas Públicas de dimensões sociais e econômicas, sobretudo, tendo em vista a necessária organização dos processos de urbanização com planejamento da ocupação dos espaços públicos; nas áreas específicas de saúde são postas em prática novas concepções sobre higiene e disciplinamento, no dizer de Foucault (2007), com implementações de novos estabelecimentos para tratamentos daquilo considerado como loucura, tanto quanto são erigidas novas formas de aprisionamento, com a construção de presídios para que castigos antes realizados em praças públicas pudessem ser substituídos por confinamentos distantes do controle e vigilância social.

Mesmo antes da formação dos Estados Nacionais, períodos históricos mais distantes registram estratégias dos governos para organizar racionalmente a vida cotidiana dos seus subalternos. Em várias áreas há registros e investigações de como os governos planejavam ações econômicas e sociais, com controles internos e externos de finanças, ocupações territoriais, utilização dos solos, das águas, controles de natalidade e até mesmo daquilo que na atualidade designamos como Políticas Públicas Culturais; para tanto tomemos como exemplo a construção do Coliseu Romano, uma majestosa edificação de iniciativa público privada, capaz de abrigar 58.000 mil pessoas, com uma

estrutura gigantesca erguida em seus 48 metros de altura e concluída perto do ano cem depois de cristo. Para glorificação do imperador os romanos assistiam com entusiasmo os gladiadores profissionais matarem animais e cristãos; dias considerados de festas públicas, onde o acesso era extremamente disputado e, principalmente, a ocupação dos lugares, não apenas por uma boa visão dos espetáculos, mas o privilégio de sentar-se próximo ao imperador.

No caso específico das colônias americanas, africanas e asiáticas, administradas pelos impérios europeus, são absorvidas, filtradas e reelaboradas (GINZBURG, 1987) as determinações das Políticas Públicas dos respectivos reinos. Nossas investigações procuram entender como no Brasil Colonial e Imperial, a Coroa Portuguesa e o Império de Pedro II trataram de elaborar, promulgar e aplicar Políticas Públicas de formação de mercado de trabalho livre. Evidentemente que estas políticas não foram mensuradas para obtenção de resultados para se alcançar níveis de eficiência, eficácia e efetividade como propaga o Estado Gerencial. Naturalmente, os sucessos e fracassos nas aplicabilidades destas leis, corresponde ao ofício dos historiadores, em uma perspectiva multidisciplinar e sem julgamentos anacrônicos.

Neste sentido, consideramos a Lei do Diretório Pombalino de 1757 e a Lei do Ventre Livre de 1871, como as duas legislações pioneiras no Brasil, indutoras de formações de mercado de trabalho livre. A primeira, destinada à transição da mão-de-obra escravizada indígena e a segunda, destinada à transição da mão-de-obra escravizada africana.

Consideramos, ainda, que o Diretório Pombalino foi um projeto de reforma social da Coroa Portuguesa malogrado, enquanto que a Lei do Ventre foi um projeto de reforma social do Império Brasileiro extremamente bem sucedido, no que diz respeito à indução de comportamentos, disciplina e transição gradativa para o mercado de trabalho livre, sem rupturas nas esferas produtivas e diminuições significativas no âmbito da produção.

Do ponto de vista histórico acreditamos que o componente decisivo para o malogro ou o sucesso de uma lei relaciona-se diretamente com aquiescência ou não dos indivíduos a quem esta lei foi destinada. Na segunda metade do século XVIII, os indígenas não aceitaram o projeto pombalino de reforma social, decorrendo daí seu fracasso. Na segunda metade do século XIX, os africanos e seus descendentes escravizados acreditaram no projeto de reforma social do Império, decorrendo daí uma transição ordenada para o mercado de trabalho livre, que constitui o processo de

desescravização no Brasil, sem guerras civis, sem prejuízo da produção, necessariamente com ganhos para as classes abastadas e com todo prejuízo social destinado aos ex-escravizados africanos.

Sabemos que estas são asseverações polêmicas na Historiografia Luso-brasileira. Este artigo ambiciona sintetizar nossas pesquisas sobre este tema (BRANDÃO, 1996; 1999), discutindo como as mencionadas Leis foram elaboradas, promulgadas e materializadas e, principalmente, os resultados de suas aplicações sobre as populações indígenas e negras, no decorrer da formação social brasileira.

Em 1758, a Coroa Portuguesa, no reinado de D. José I, encaminhou a formação de um mercado de trabalho livre no Brasil para a mão-de-obra indígena, através da promulgação da Lei do Diretório que se deve observar nas povoações dos índios, enquanto Sua Majestade não mandar o contrário³.

Inicialmente destinada ao Grão-Pará e Maranhão, foi esta Lei desfraldada, no ano seguinte, por todo território nacional, perdurando até 12 de maio de 1798, quando D. João VI, ainda Príncipe Regente, a revogou.

Esta lei alterou significativamente o curso histórico da vida da maioria da população indígena brasileira, ao invalidar o Regimento das Missões. Em vigor desde 21 de dezembro de 1686⁴, extinguindo a administração eclesiástica dos aldeamentos de índios, transformando as antigas aldeias em vilas civis e emancipando os silvícolas da tutela e vigilância missionárias.

O tempo dos homens místicos cedeu espaço ao tempo dos homens práticos⁵, no sentido de que a ordenação da nova sociedade que emergiu, sob os antigos escombros das missões indígenas, não tinha a idéia salvacionista que permeava às ações dos missionários, que segregavam os indígenas nos aldeamentos no intuito de edificar uma

³ **“Diretório que se deve observar nas povoações dos índios do Pará e Maranhão enquanto Sua Majestade não mandar o contrário”**. Arquivo da Torre do Tombo, Lisboa, Manuscritos da Livraria, Oficina de Lisboa, nº 962, fls. 118-141v. 17 de agosto de 1757.

⁴ **“Regimento das Missões do Estado do Maranhão e Pará que se há de guardar na redução do gentio para o grêmio da Igreja, repartição e serviço dos índios, que depois de reduzidos assistem as aldeias”**. Biblioteca de Évora, Évora, códice CXV (2-12), fls. 1-15, 21 de dezembro de 1686.

⁵ Os místicos haviam cumprido já a sua função de dignificar a ação conquistadora. Agora, deviam dar lugar aos homens práticos, que assentariam e consolidariam as bases do império maior que jamais se viu. Em lugar de sacros reinos pios, sob reis missionários a serviço da Igreja de Deus, os reis da Espanha e de Portugal queriam é o reino deste mundo. FALCON, Francisco José Calazans. **A Época Pombalina** (Política Econômica e Monarquia Ilustrada). 2. ed. São Paulo: Ática, 1993, pp.60-63

comunidade religiosa, baseada num modo de vida diferente daquele tipo de sociedade que então se processava na Europa⁶.

As atitudes dos novos dirigentes, as dos diretores civis, serão de fomentar uma sociedade baseada na reprodução dos valores europeus, individualista e voltada para obtenção de lucros imediatos. A utopia da vida comunitária foi tragada pela utopia da vida em sociedade, alicerçada na razão moderna, funcional e individualista⁷. Ao invés da presença de párocos curadores, alinhando a vida material e espiritual, chegaram os diretores civis nomeados por EI Rei para organizar e disciplinar a proclamada alforria da escravidão dos indígenas, atribuída à responsabilidade maior dos sacerdotes.

A vida comunitária baseada em relações sociais moldadas pelo parentesco, pelos valores filtrados nas tradições culturais, pela produção de bens materiais comunitários, pela hierarquia e crenças religiosas que se confundem com o aparato burocrático, foi transfigurada pela imposição da vida societária, em que são minimizados os laços consangüíneos e as convicções deixam de ser absorvidas pela tradição, para serem transmitidas pela educação formalizada pelo Estado que, necessariamente, impõe valores e crenças esdrúxulos à cultura local, dissolvendo-a na tentativa de infundir sua dominação como instituição superior. A vida em comunidade é substituída pela vida em sociedade.

O ser comunitário naufraga. O sentido social do ser comum, que é o esteio da existência comunitária, desaparece diante do frenético ritmo da competição pela sobrevivência, trazido pelas relações societárias que são individualizadas, competitivas, calculistas e funcionais. Dito de outra maneira, o ser racional imediatista que emerge para a vida em sociedade precisa sufocar a transcendência do ser utópico comum que mantém a vida em comunidade⁸.

Mais conhecida na Historiografia Luso-brasileira como O Diretório Pombalino, foi esta lei firmada em 3 de maio de 1757 por Francisco Xavier de Mendonça Furtado, Governador e Capitão General deste Estado, em consonância com as orientações e

⁶ Ver a este respeito FRAGOSO, Hugo. **A Era Missionária (1686- 1759)**. In: HOONAERT, Eduardo (Coord.). **História da Igreja na Amazônia**. Petrópolis: Vozes-CEHILA, 1992, pp.139-208.

⁷ Acerca da utopia dos aldeamentos missionários ver também FREITAS, Décio. **O Socialismo Missionário**. Porto Alegre: Movimento, 1982; RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995; e MEIRELES, Denise Maldi. **Guardiões da Fronteira** - Rio Guaporé, século XVIII. Petrópolis: Vozes, 1989.

⁸ Os conceitos utilizados de Comunidade e Sociedade, Relações Comunitárias, relações Societárias e Dominação, tem por base as reflexões de WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 3. ed. Brasília: UnB, 1994; e SCHILLING, Kurt. **História das Idéias Sociais - Indivíduo-Comunidade-Sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

determinações do seu irmão Sebastião José de Carvalho e Melo que ascendeu à administração pública em 1750 como Secretários dos negócios estrangeiros e da Guerra.

Quando nomeado em 1751, para Governador e Capitão General do Maranhão e Pará, Mendonça Furtado trouxe consigo Instruções secretas⁹, assinadas pelo então Secretário do Conselho Ultramarino, Diogo de Mendonça Corte Real. Estas Instruções determinavam que entre as funções do novo Governador, deveriam estar inclusas a fiscalização do poder das ordens religiosas e a averiguação, de fato, da existência de imensas riquezas acumuladas.

Alertavam, ainda, para a necessidade de libertar os indígenas de qualquer tipo de cativeiro¹⁰. Logo em suas primeiras correspondências, datadas do início do seu governo, Xavier de Mendonça procura salientar o confronto entre os regulares e o Estado, para que este, realmente, consiga efetivar sua dominação na Amazônia Brasileira.

[...] Vossa excelência está informado do grande poder dos regulares neste Estado, que o tal poder o tem arruinado, que os religiosos não imaginam senão como hão de acabar de precipitar, que não fazem caso do rei, tribunal, governador ou casta alguma de governo ou de justiça, que se consideram soberanos e independentes [...] Ultimamente mano, é necessário assentar em dois princípios certos, claros e evidentes. O primeiro que este Estado se fundou, floresceu e nele se estabeleceram infinitos engenhos e plantações, enquanto as religiões não tiveram este alto e absoluto poder. Segundo. Que depois que o tiveram tudo se arruinou, confundiu e finalmente se reduziu a nada [...] Pará, 29 de dezembro de 1751¹¹.

Esta perplexa constatação acerca do poder real das ordens missionárias ainda não é moldada pelo caráter de perseguição, em que pese as palavras fortes. Trata-se tão somente de animosidade. Somente após seu desempenho fracassado como comissário para demarcação das fronteiras amazônicas do Norte, no período que se estende de 1754 ao final de 1756, é que Francisco Xavier retorna decidido a não mais aceitar a hegemonia missionária sobre as plagas portuguesas da Amazônia.

⁹ “Instruções régias, públicas e secretas para Francisco Xavier de Mendonça Furtado, Governador e Capitão General do Pará e Maranhão sobre a administração, missões e índios, repressão do poder eclesiástico...”. Biblioteca Nacional de Lisboa, Lisboa, 626 (f.349), fls. 7-19, 30 de maio de 1751. (Coleção Pombalina)

¹⁰ Muitas petições e requerimentos das câmaras do Maranhão e Pará denunciavam este tipo de situação, a exemplo de uma Representação que fez a El Rei D. João V de Portugal sobre a liberdade e cativeiro dos índios do Pará e Maranhão, redigida pelo corpo da câmara de Belém no Pará em 2 de setembro de 1732. Biblioteca Nacional de Lisboa, códice 11.259, fls.6-7.

¹¹ “Correspondência de Francisco Xavier de Mendonça Furtado para Pombal”. In: MENDONÇA, Marcos Carneiro de. **A Amazônia na Era pombalina** - Correspondência Inédita do Governador e Capitão General do Estado do Grão-Pará e Maranhão Francisco Xavier de Mendonça Furtado - 1751/1759. Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1963, tomo I, pp.143-149.

Somado a este fato, acrescenta-se a escassez de mão-de-obra¹² que, em grande parte, fomentava as intrigas feitas pelos colonos que não conseguiam obter livremente, mão-de-obra indígena para trabalhar em suas lavouras e coletar as valiosas drogas do sertão¹³, motivo, aliás, das seculares disputas entre colonos e regulares, por aqueles não tolerarem a superioridade material destes, que por essa época totalizavam 80 aldeamentos contra apenas 2 cidades pequenas e 7 vilas de administração civil (FRAGOSO, 1982).

Do que foi argumentado, decorre a asserção de que, pela primeira vez no Brasil Colônia, a Coroa Lusitana, no reinado de D. José I, através da mão poderosa de Sebastião José, espécie de Primeiro Ministro, empreendeu para o continente brasileiro uma política de reforma social para os indígenas, objetivando, em larga escala, a formação de um mercado de trabalho livre, com mão-de-obra indígena disponível e disciplinada.

O Diretório Pombalino de 1757 revela um plano de incorporação racional de mão-de-obra silvícola à produção e à circulação de mercadorias, que pudessem ser comercializadas através de rotas intercontinentais. O Diretório dos índios estabeleceu normas rígidas de controle social para esta produção e circulação de mercadorias, para satisfazer, em primeira instância, à lógica do Mercantilismo, que por essa época, paradoxalmente, o Estado Absolutista Lusitano tentava absorver, nas acepções dos historiadores Francisco Calazans Falcon (1993), Fernando Novais (1981) e Kenneth Maxwell (1996).

O Diretório Pombalino, que também podemos denominar de processo de vassalagem, pois emancipou juridicamente os indígenas da tutela e vigilância eclesiástica, incorporando-os como vassalos de El Rei, constitui um projeto de reforma social autoritário do Estado Português com resultados, imediatos e duradouros, desastrosos para a população indígena brasileira.

Este projeto de múltiplas facetas está inserido na Segunda etapa da expansão da colonização portuguesa, inaugurada a partir da década de 1750, cuja essência foi a consolidação da Coroa Lusitana no Império Ultramarino, neste caso particular, na

¹² D. José I logo que assumiu o trono, considerando a escassez de povoadores e soldados no Maranhão, determinou que as pessoas condenadas de todos os seus domínios para degredo na Índia fossem deslocadas para o Maranhão. **“Decreto de D. José I sobre a falta de povoadores e soldados no Maranhão”**. Arquivo Histórico Ultramarino, Lisboa, ACL CU 009, caixa 41, doc. 3172, 1751.

¹³ Expressão utilizada na época e incorporada pela Historiografia Luso-brasileira, para designar as especiarias da Amazônia coletadas na floresta ou produzidas pelos indígenas, como por exemplo, cacau, salsaparrilha, vários tipos de pimenta, cravo, canela, manteigas, óleo de tartaruga e óleo de copaíba, incluindo também madeiras e peixes salgados.

Amazônia Brasileira, ansiosa por delimitar de maneira eficiente as fronteiras com a Espanha, através de uma colonização acelerada, tornando suas possessões racionalmente produtivas.

Para efetivar seus interesses políticos e econômicos, o Estado Português empreendeu grandes esforços para laicizar-se. Neste sentido, o confronto com as várias ordens missionárias que controlavam a mão-de-obra e a produção de bens materiais no Grão-Pará e Maranhão, tornar-se-ia inevitável. Não vejamos aqui, entretanto, um esfacelamento da aliança entre o Estado Português e a Igreja Católica, em sua totalidade, firmada através da institucionalização do Padroado no século XVI para montagem do projeto colonial português, que implicava, necessariamente, na cristianização dos habitantes das terras do Brasil. Através do Padroado, o rei de Portugal possuía prerrogativas sobre as determinações da Igreja Católica sedimentada em seu reino. Uma orientação de Roma era, necessariamente, submetida à apreciação do monarca lusitano. Em troca, a Igreja Católica gozava de privilégios financeiros e incentivos fiscais (AZZI, 1987), utilizados na construção de igrejas, colégios e na edificação dos aldeamentos indígenas, por exemplo.

Na Amazônia do século XVIII, o que observamos é a ruptura do Estado com as ordens religiosas (em seu conjunto, formada pelos Jesuítas, Franciscanos, estes divididos em três ramificações: os da província da Conceição da Beira e Minho, Santo Antonio, os da Piedade, incluindo nesta designação Capuchos e Capuchinhos; os Carmelitas Descalços e Mercedários) e uma aproximação com o clero secular, como, por exemplo, com o Bispo D. Miguel de Bulhões, auxiliar direto nas reformas impostas por Xavier de Mendonça¹⁴, muito mais afinado com o regalismo dos ministros dos Bourbons e da nobreza da Península Ibérica, em oposição ao ultramontanismo da Contra Reforma.

A Coroa Portuguesa, em sua versão mercantil absolutista, aglutinou aos seus próprios interesses as ambições dos comerciantes luso brasileiros, da população branca e livre, também denominada de reinol, dispersa pelos ocupantes de cargos administrativos, colonos, agricultores, bufarinheiros de índios, prestadores de serviços gerais e dos mercadores intermediários intercontinentais e, racionalmente, elaborou um

¹⁴ D. Miguel de Bulhões chegou inclusive a ocupar o posto de Governador e Capitão General do Grão-Pará e Maranhão, enquanto Francisco Xavier de Mendonça Furtado esteve como - Comissário na expedição demarcatória dos limites com a Espanha. D. Miguel de Bulhões era um dominicano, portanto rival natural dos jesuítas e desejava acabar com as missões para incorporá-las a sua diocese, aumentando com esta transformação a arrecadação de dízimos.

plano de civilização para os indígenas brasileiros, consubstanciado nas Leis de 6 e 7 de junho de 1755 e no texto jurídico de normatização social, que é o Diretório dos Índios de 1757.

A Coroa Portuguesa, em sua versão mercantil absolutista, aglutinou aos seus próprios interesses as ambições dos comerciantes luso brasileiros, da população branca e livre, também denominada de reinol, dispersa pelos ocupantes de cargos administrativos, colonos, agricultores, bufarinheiros de índios, prestadores de serviços gerais e dos mercadores intermediários intercontinentais e, racionalmente, elaborou um plano de civilização para os indígenas brasileiros, consubstanciado nas Leis de 6 e 7 de junho de 1755 e no texto jurídico de normatização social, que é o Diretório dos Índios de 1757.

A administração civil, moderna, racional, funcional, distante da contemplação e querelas transcendentais aristotélicas, optou por uma senda, na qual o imanente seria a valorização do natural, desde que, evidentemente, dentro dos limites da produtividade comercial do silvícola, destinada à incrementação da produção de bens a serem mercantilizados por uma voraz e incipiente classe burguesa em Portugal, protegida pela administração pública do Estado, através da criação e fomento de grandes companhias monopolistas, a exemplo da Cia. de Comércio do Grão-Pará e Maranhão, fundada em 1755.

As instruções sociais contidas no Diretório para as populações ameríndias, codificadas em um longo texto de 95 parágrafos, contém vários elementos impregnados de expressões iluministas¹⁵ em especial acerca da civilidade, liberdade e racionalidade

¹⁵ Para sintetizarmos o que compreendemos como concepções iluministas em voga na Europa do século XVIII, vejamos a este respeito à explicação de Jean Jacques Chevallier: "A partir de 1715, produziu-se um fenômeno de difusão sem igual. O que vegetava na sombra desenvolveu-se em plena luz; o que era a especulação de alguns raros espíritos conquistou a multidão; o que era tímido tomou-se provocante. Hazard, o analista da crise que se sabe, aborda nestes termos o estudo do *Pensamento europeu no século XVIII*, de Montesquieu a Leassing. A difusão mencionada é a dos principais temas da heterodoxia: Indivíduo, Razão, Natureza, Felicidade, palavras-chaves doravante invasoras, orgulhosos estandartes que se desfraldam ao vento do século. Palavras que se tomaram provocantes, é verdade. Que já não temiam a luz do dia, é verdade, apesar dos riscos que continuavam sendo muito sérios. A luz do dia, digamos, a do Iluminismo com a maiúscula que se impõe para batizar um fenômeno cultural de que ninguém ignora a imensa importância que assumiria para a civilização (sendo também esta última palavra uma criação da época e novinha em folha)." CHEVALLIER, J. Jacques. **História do Pensamento Político**, O Declínio do Estado-Nação Monárquico. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1983, tomo II, pp.103-104. Do que foi argumentado, pensamos que a incorporação destes termos nos discursos políticos do período por nós analisado, nem sempre significavam defesas efetivas das idéias filosóficas do Iluminismo, mas tão somente uma incorporação de palavras do vocabulário em moda. Um filtro histórico onde a erudição é reelaborada em significados e significantes diversos. Daí o cuidado que devemos ter ao ler um texto desta época, em que tais termos estejam inseridos, para não concluirmos com rapidez, que o seu autor, necessariamente, é um iluminista, um ser inteirado e afinado com as idéias do seu tempo.

dos silvícolas, em oposição à denominada escravidão imposta pelas ordens religiosas, particularmente a Companhia de Jesus, todas de orientação escolástica¹⁶. Sem dúvida, o texto da referida Lei é encantador ao proclamar a restituição aos índios da sua antiga e natural liberdade.

Daí, a imposição premente ao historiador que se dedica ao estudo das leis de regulamentação social, de analisar um texto jurídico a partir dos interesses provenientes dos vários segmentos sociais envolvidos, sejam estes políticos, econômicos, religiosos ou culturais, presentes desde a sua elaboração, promulgação e, principalmente, até sua aplicabilidade. O texto, por si só, constitui apenas um discurso político e jurídico sobre uma dada realidade que se deseja alcançar. É uma situação hipotética, uma intenção, um código normatizador e disciplinador de relações sociais utópicas.

Impõe-se, por conseguinte, compreender a aquiescência ou não daqueles a quem são destinados a lei, pois esta é que determina, em última instância, o sucesso ou o fracasso da materialização da Lei.

Nossa perspectiva de análise detecta que não ocorreu, durante a elaboração, promulgação e aplicabilidade do Diretório pombalino de 1757, a aquiescência dos principais atores: os índios. Assim, o resultado foi a ruína das únicas unidades sociais coesas e duradouras existentes na Amazônia da segunda metade do século XVIII: os aldeamentos indígenas que, interrompidos, bruscamente em seus livres cursos, cederam espaço ao vazio, por deserção daqueles índios que conseguiram se internar novamente nas matas em busca do viver primitivo; pelas mortes prematuras e generalizadas dos indígenas submetidos aos rígidos códigos de produção de bens materiais para o sustento e comercialização dos colonos e mercadores brancos, mediante salários irrisórios; ou por causa dos índios escravizados e mortos, que simplesmente, pelo contato facilitado com os brancos, sem a barreira protetora dos aldeamentos, contaminaram-se com inúmeras doenças trazidas pelos europeus, para as quais não possuíam anticorpos.

Os indígenas brasileiros, já destribalizados, desde o século XVII e agora desaldeados durante o século XVIII¹⁷, não foram, em sua maioria, incorporados às

¹⁶ A melhor referência documental para compreender o pensamento oficial da Igreja Católica desta época, suas referências filosóficas e suas concepções sobre a 'escravidão e liberdade para os negros e indígenas do Brasil que conseguimos localizar foi **“Constituições Primeiras do Arcebispado da Bahia, feitas e ordenadas pelo ilustríssimo e reverendíssimo senhor D. Sebastião Monteiro da Vide, propostas e aceitas em Sinodo Diocesano que o dito senhor celebrou no ano de 1707”**. São Paulo: typ. 2 de dezembro, de Antonio Louzada Antunes, 1853.

¹⁷ As expressões *destribalizados* e *desaldeados* são conceitos elaborados por MOREIRA NETO, Carlos de Araújo. **Índios da Amazônia: da Maioria à Minoria (1750-1850)**. Petrópolis: Vozes, 1988.

ambições do projeto civilizador de 1757, elaborado e posto em prática pelos dirigentes monárquicos, civis e eclesiásticos diocesanos.

Os tapuios¹⁸, fantasiados de vassalos de EL Rei, foram deixados à mercê da racionalidade inerente à formação e organização dos mercados de trabalho de mão-de-obra livre e disciplinada pelos interesses dos brancos europeus e, dada a rapidez do processo, a esmagadora maioria não assimilou os rígidos códigos de normatização e disciplina social.

Dos muitos silvícolas que então povoaram o Grão-Pará e Maranhão, poucos foram adicionados como cidadãos de El Rei. Alguns retornaram ao modo natural de viver e se internaram, enquanto possível, nas matas.

A maioria foi dizimada e a Amazônia passou a vivenciar um intenso processo de despovoamento, a partir de 1850, açodado com a explosão da Cabanagem, nas primeiras décadas do século XIX. No dizer do antropólogo Carlos de Araújo Moreira Neto:

Dados demográficos de meados do século XIX mostram que a população da Amazônia talvez não chegasse a igualar o número de habitantes de cem anos antes, tão graves foram os efeitos cumulativos das perdas humanas por efeito das ações militares, da escravidão de indígenas, das epidemias e de outros processos biológicos e sociais, acelerando o ritmo de esvaziamento demográfico durante e após a Cabanagem, se bem que a decadência desses núcleos de povoamento já fosse registrada por cronistas e viajantes a partir do final do século XVIII, como Martius e Fernandes de Souza (MOREIRA NETO, 1988, p. 30).

Ao insucesso desta política de reforma social para o cativo indígena do período colonial, contrapõem-se os objetivos alcançados pelo projeto de reforma social para os negros escravizados na segunda metade do século XIX, consubstanciado na Lei do Ventre Livre de 1871 que, em larga escala, determinou o processo de desescravização no Império do Brasil, sem rupturas nas esferas produtivas, sem guerras civis, nem diminuição da população negra.

A transição para o mercado de trabalho livre, no Brasil desta época, foi alcançada graças à aquiescência dos negros escravizados ao projeto do governo imperial, encetado a partir da década de 1860 e materializado, com grande sucesso, com a promulgação e aplicação da Lei Rio Branco. Seus idealizadores tiveram o cuidado de acomodar as perspectivas acerca de liberdade proveniente da classe a quem a lei, em primeira instância, se destinava: os escravizados negros. Havia plena sintonia entre o

¹⁸ Denominação genérica para os índios desaldeados e destribalizados na Amazônia entre os séculos XVIII E XIX, também elaborada por MOREIRA NETO, Carlos de Araújo. **Índios da Amazônia...** Op. cit.

discurso sobre liberdade, apregoado pelos dirigentes do Império e as expectativas dos negros escravizados; mais do que isso, havia reais condições de se atingir a liberdade mediante a aplicabilidade da Lei de Nascituros. Neste caso, a liberdade não era algo desconhecido, um discurso vazio. Mediante vários dispositivos, o escravo podia tornar-se livre por nascimento, pecúlio ou ingresso em fundos de emancipações. Além do que, a Lei do ventre livre, de 1871, minou a última fonte de manutenção dos cativos dos descendentes africanos, uma vez que o tráfico internacional de negros escravizados havia findado em 1850, com a aprovação da lei Euzébio de Queiróz.

O projeto nacional de desescravidão encetado pelo Império Brasileiro a partir de 1866, materializado na Lei de 1871, previa uma transição para mão-de-obra livre e disciplinada para evitar, sobretudo, rupturas e abalos às esferas produtivas; portanto, as intenções políticas do Governo Central, para serem consolidadas, necessitavam do auxílio dos poderes provinciais. O intuito reformista do Executivo Nacional foi vitorioso graças a essa articulação e à habilidosa troca de quatro Gabinetes Ministeriais, entre 1867 e 1871. A alternância entre Liberais e conservadores, mais acentuada entre os últimos, diluiu a percepção e divergência do conteúdo programático dos dois partidos, confundindo os parlamentares que passaram a pleitear a orientação, a autoria e a condução das transformações a serem realizadas no estado servil, fortalecendo, é claro, as pretensões do poder central.

O clima favorável à aprovação da Lei Rio Branco emergiu quando em 1868 a maioria das províncias, incentivadas pelo Império em consonância com o Partido Liberal, destinaram parte dos seus orçamentos às de leis emancipacionistas de alcance local e outros tipos de incentivos fiscais à libertação de crianças escravizadas. Um círculo de poderes foi desenhado, habilidosamente, de cima para baixo e vice-versa.

A resistência às mudanças para escravidão dos negros partiu de alguns municípios das províncias cafeeiras, por serem estas detentoras da maior concentração de cativos de todo o país. A consciência deste quadro fez com que o Executivo Nacional e sua assessoria emancipacionista procurassem apoio exatamente no Norte e Nordeste, pois, ao contrário das primeiras, as províncias destas regiões apresentavam um declínio da população escrava em oposição ao crescimento da população livre e esta situação permitia que o valor social do trabalho continuasse baixo, até mesmo insignificante.

Portanto, não foi à toa que o Chefe do Gabinete conservador, o Barão de Rio Branco, destinou cargos, majoritários e estratégicos, para João Alfredo Correia de Oliveira e Teodoro Machado Freire, Ministros do Império e da Agricultura,

respectivamente. Mais ainda, dois homens públicos com carreiras em franca ascensão e projeção nacionais, burocratas da nobreza com percepção e ambição amplas, nunca restritas aos interesses políticos da Província de Pernambuco.

O Estado Nacional, do período enfocado, como afirma Ademir Gebara (1986), pela primeira vez na História do Brasil, interferiu diretamente nas relações de trabalho. Ao questionar as concepções da época acerca do Direito Natural e Jurídico, conseguiu impor o fim da propriedade escrava adquirida através da reprodução humana. Porém, para conter os ânimos da oposição parlamentar, representada pelos proprietários escravistas de alguns municípios do eixo Rio de Janeiro - São Paulo - Minas Gerais, preservou o direito de propriedade da geração escrava existente. Até mesmo aqui, a medida foi hábil, pois estabeleceu também determinadas condições para que as gerações escravizadas pudessem alcançar a liberdade e tais condições previam, evidentemente, o não distanciamento das esferas produtoras de riquezas, associadas, naturalmente, à disciplina do cativo. Foi este o sentido que orientou a transformação do pecúlio, utilizado para compra de alforria, da condição do costume (há muito existente) para o status de norma legislativa e ao incorporar a novidade do arbitramento, independente da vontade dos seus senhores, os escravizados poderiam conseguir a liberdade.

Esta nova situação, mediante força de lei, possibilitava a presença do Estado como mediador, a aquiescência dos cativos e, em especial, desviava os conflitos e as tensões do cativo para a esfera judicial.

O Estado Nacional previu e acompanhou as fraudes no decorrer da efetivação da Lei de 1871 e estas foram realizadas por funcionários públicos, proprietários e escravizados. Alegando dificuldades de organização e funcionamento de sua rede burocrática, delas se beneficiou, inclusive para desviar verbas destinadas às emancipações para a construção de obras públicas exigidas pelo crescente desenvolvimento urbano.

A partir das acirradas discussões no Parlamento Nacional, durante a apresentação e votação dos vários artigos da Lei Rio Branco, concomitante à divulgação dos temas mais polêmicos que os jornais apresentavam sob forma de transcrição, acompanhados ou não de avaliações, é que um clima de debate acerca das reformas no cativo manifestar-se-á nas camadas urbanas, de modo que, os acontecimentos internos do Parlamento, que por si próprios continham elementos representativos das várias realidades materiais e mentais de todo país, serão absorvidos e filtrados pelos setores médios e urbanos e estes ao incorporarem as concepções emancipacionistas

surgidas durante o embate entre as várias tendências políticas, produzirão suas próprias concepções e convicções. Eis aqui a conjuntura sobre a qual serão erguidas as bases do emancipacionismo popular e patrocinador de mobilizações sociais, de campanhas e de instituições com fins emancipacionistas e abolicionistas, cuja representatividade e força emergiram tão somente na década de 1870, atingindo o acirramento e auge na década de oitenta. Joaquim Nabuco, muito bem se enquadra como ilustrador deste período.

A rebeldia escrava na forma de fugas coletivas e individuais, que podemos inserir como um dos componentes essenciais ao encaminhamento do projeto nacional de desescravização, institucionalizado com a promulgação da Lei do Ventre Livre, foi atenuada durante a década de 1870, dada a eficácia da referida Lei, somente retomando sua antiga dimensão nos anos que precederam à Abolição em 1888. Estamos nos referindo às fugas coletivas, posto que, para além da revolta Social de Quebra-Quilos, não encontramos em Pernambuco, registros de outros exemplos. É bastante plausível que as fugas individuais tenham continuado e até mesmo aumentado, se considerarmos o percurso rural-urbano. Esta observação pode ser constatada dada a permanência ininterrupta de anúncios de fuga de escravizados no decurso da década de 1870, principalmente nos periódicos recifenses *Diário de Pernambuco* e *Jornal do Recife*, que não se referem a fugas em grupo.

A Igreja Católica, atrelada ao Estado Imperial, participou ativamente do processo de desescravização no Brasil, a partir da segunda metade do século XIX, através de seus vigários e de sua rede burocrática que, para além das tarefas eclesiais, realizava alguns serviços públicos, a exemplo dos registros de óbitos, nascimentos e casamentos, haja vista que os clérigos também faziam parte do quadro de funcionários do Império Brasileiro e esta condição somente foi modificada depois da proclamação da República. Desta aliança e confluência circunstancial de interesses, decorreu o que aqui estamos denominando de participação ativa da Igreja Católica durante a aplicação da Lei Rio Branco. Em nome da nova ordem, corporificada na Lei de 1871, a Igreja Católica tratou de integrar-se, de maneira atuante ao projeto de reforma social para os escravizados negros, dirigido pela Coroa Brasileira. O poder eclesiástico tornou-se, dentro do universo dos vários poderes, o poder mais próximo para mediar o antagonismo de interesses entre proprietários e escravos e dessa premissa podemos avaliar o quão importante foi a sua participação para que a formação do mercado de trabalho livre para os escravizados negros no Brasil da segunda metade do

século XIX pudesse ser gradativa, disciplinada, sem maiores conflitos e com todo ônus destinado aos ex-escravizados.

A Lei do Ventre Livre não pretendeu prolongar a escravidão no intuito de favorecer proprietários escravistas; tão pouco foi uma concessão a um movimento popular que precisava ser contido em função de sua força de mobilização social na luta pela libertação dos cativos. Sua promulgação em 28 de setembro de 1871 foi a vitória das intenções políticas do emancipacionismo Imperial, que a Coroa Brasileira muito bem conseguiu articular com os poderes representativos do período estudado. Sua importância deve ser considerada dentro do contexto mais geral da desescravização, por ter conseguido: extinguir a última fonte de manutenção do sistema escravista; gradualmente incorporar as gerações escravizadas, canalizando sua aquiescência, de modo que, as instâncias produtivas não sofressem interrupções para preservar os interesses primordiais das elites proprietárias; manter a custos baixos o valor social do trabalho para que o ônus desta transição fosse destinado aos ex-escravizados e, sobretudo, a garantia da presença do Estado como intermediário, pois a efetivação de uma legislação específica para regular os conflitos das relações entre proprietários X escravizados retirou as tensões dos domínios particulares, transferindo-as para o domínio das esferas judiciais. Neste sentido, a conciliação inerente às políticas reformistas, venceu. Não houve rupturas na forma de enfrentamento bélico e os nascidos livres por força da Lei do Ventre Livre e aqueles libertados através de seus dispositivos não tiveram garantidas melhores condições de existência, aliás, uma herança lega da à descendência dos escravizados negros até a atualidade.

Não fora a participação decisiva da bancada parlamentar da Província de Pernambuco, sem dúvida, a mais atuante durante a trajetória da Lei Rio Branco, o Governo Imperial, com certeza, teria enfrentado maiores dificuldades para fazer prevalecer suas concepções de reformas sociais para o cativeiro. Aos olhos do presente, um brilhante exemplo de articulação política do Estado Nacional em favor da hegemonia das classes dominantes.

2. Considerações Finais

À guisa de considerações finais, temos certeza de que proceder estudos históricos comparativos entre elaboração, promulgação e aplicabilidade das leis de desescravização indígenas da década de 1750 e das leis de desescravização de 1860/70,

no Brasil, constitui um terreno fértil à História Social, por tratar-se de fenômenos históricos condensadores das esferas políticas, econômicas e mentais. Mais ainda, por tratar-se de micro-análises que alcançam dimensões macro para a compreensão de grandes períodos de transição e ruptura na História do povo brasileiro. Aqui, a quebra da linearidade do tempo histórico, no sentido tradicional da compreensão dos encadeamentos dos fatos históricos, como se fossem peças de um mecanismo que somente pudesse se desenrolar num devir sucessivo e progressivo, objetiva localizar e compreender, na História do Brasil, as experiências das organizações de mercados de trabalho livre, a partir de projetos de desescravização da mão-de-obra indígena e negra, tanto no período colonial quanto na época imperial. De igual modo, reafirmamos que é plausível a transladação do conceito de políticas públicas para os séculos anteriores, naturalmente, considerando que Política Pública é um conceito multidisciplinar que remete as concepções de planejamento, promulgação e avaliação, neste último item, tarefa realizada apenas através da aplicação de referenciais teóricos e ferramentas inerentes à História enquanto disciplina e produção de conhecimento científico.

3. Referências

Fontes Primárias

“Constituições Primeiras do Arcebispado da Bahia, feitas e ordenadas pelo ilustríssimo e reverendíssimo senhor D. Sebastião Monteiro da Vide, propostas e aceitas em Sínodo Diocesano que o dito senhor celebrou no ano de 1707”. São Paulo: typ. 2 de dezembro, de Antonio Louzada Antunes, 1853.

“Correspondência de Francisco Xavier de Mendonça Furtado para Pombal”. In: MENDONÇA, Marcos Carneiro de. **A Amazônia na Era pombalina** - Correspondência Inédita do Governador e Capitão General do Estado do Grão-Pará e Maranhão Francisco Xavier de Mendonça Furtado - 1751/1759. Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1963, tomo I, pp.143-149.

“Decreto de D. José I sobre a falta de povoadores e soldados no Maranhão”. Arquivo Histórico Ultramarino, Lisboa, ACL CU 009, caixa 41, doc. 3172, 1751.

“Diretório que se deve observar nas povoações dos índios do Pará e Maranhão enquanto Sua Majestade não mandar o contrário”. Arquivo da Torre do Tombo,

Lisboa, Manuscritos da Livraria, Oficina de Lisboa, nº 962, fls. 118-141v. 17 de agosto de 1757.

“Instruções régias, públicas e secretas para Francisco Xavier de Mendonça Furtado, Governador e Capitão General do Pará e Maranhão sobre a administração, missões e índios, repressão do poder eclesiástico...”. Biblioteca Nacional de Lisboa, Lisboa, 626 (f.349), fls. 7-19, 30 de maio de 1751. (Coleção Pombalina)

“Regimento das Missões do Estado do Maranhão e Pará que se há de guardar na redução do gentio para o grêmio da Igreja, repartição e serviço dos índios, que depois de reduzidos assistem as aldeias”. Biblioteca de Évora, Évora, códice CXV (2-12), fls. 1-15, 21 de dezembro de 1686.

Fontes secundárias

AZZI, Riolando. **A Cristandade Colonial: Um Projeto Autoritário**. São Paulo: Paulinas, 1987. (Coleção do Pensamento católico no Brasil)

BRANDÃO, Sylvana. **Ventre Livre, Mãe Escrava: A Reforma Social de 1871 em Pernambuco**. Recife: UFPE, 1996.

_____. **Triunfo da (Des) Razão: A Amazônia no século XVIII**. Tese (Doutorado em História) - Pós-graduação em História da UFPE. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1999.

CHEVALLIER, J. Jacques. **História do Pensamento Político, O Declínio do Estado-Nação Monárquico**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1983. tomo II.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.

EASTONE, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

FALCON, Francisco José Calazans. **A Época Pombalina (Política Econômica e Monarquia Ilustrada)**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1993.

FRAGOSO, Hugo. A Era Missionária (1686- 1759). In: HOONAERT, Eduardo (Coord.). **História da Igreja na Amazônia**. Petrópolis: Vozes-CEHILA, 1992

_____. Os aldeamentos Franciscanos do Grão-Pará. In: HOONAERT, Eduardo (Org.). **Das reduções Latino Americanas às lutas atuais**. São Paulo: Paulinas, 1982

- FREITAS, Décio. **O Socialismo Missioneiro**. Porto Alegre: Movimento, 1982.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2007.
- GEBARA, Ademir. **O Mercado de Trabalho Livre no Brasil (1871-1888)**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- GINZBURG, Carlo. **O queijo e os vermes: o cotidiano e as idéias de um moleiro perseguido pela inquisição**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987
- LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Trough. **Public Administration Review**, Denver, v. 39, pp. 517-526. 1979.
- LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.
- MAXWELL, Kenneth. **Marquês de Pombal, Paradoxo do Iluminismo**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1996
- MEIRELES, Denise Maldi. **Guardiões da Fronteira - Rio Guaporé, século XVIII**. Petrópolis: Vozes, 1989.
- MOREIRA NETO, Carlos de Araújo. **Índios da Amazônia: da Maioria à Minoria (1750-1850)**. Petrópolis: Vozes, 1988.
- NOVAIS, Fernando. **A Crise do Antigo Sistema Colonial (1777-1808)**. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1981.
- PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham: Chatham House, 1986.
- RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, pp. 20-45, jul/dez. 2006.
- SCHILLING, Kurt. **História das Idéias Sociais - Indivíduo-Comunidade-Sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 3. ed. Brasília: UnB, 1994.

* Submissão: 10/11/2009
Aceite: 15/03/2010