

AS MUDANÇAS EM CURSO NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XVIII: A CIÊNCIA DE POLÍCIA E O NOVO PERFIL DOS FUNCIONÁRIOS RÉGIOS

JOSÉ SUBTIL

Universidade Autónoma de Lisboa

I. O “Estado” como estado de polícia

O sistema político de uma “monarquia corporativa” caracterizado por um pluralismo político e uma administração passiva que se limitava a “fazer justiça, preservando os direitos adquiridos”, donde decorria a “centralidade de um direito, garante desses direitos”,¹ um direito feito da doutrina jurídica do *ius commune*, colapsa na segunda metade do século XVIII diante de práticas administrativas vincadamente interventivas.

A melhor caracterização do novo sistema político passa pelos mecanismos disciplinadores do Estado de Polícia que interferiu em todos os aspectos da vida, disciplinando os corpos, as almas e os bens, criando normas, procedimentos e orientações através da via administrativa sem recurso aos tribunais.²

De um ponto de vista da legitimação política, a arte do governo de polícia configurou o seu sistema de poder alicerçado no conceito de “interesse

¹ António Manuel HESPANHA, “Depois do Leviathan”, *almanack braziliense* [online] n.º 5, 2007, pp. 55-66; *As Vésperas do Leviathan, Instituições e Poder Político (Portugal, séc. XVII)*, Lisboa, Edição do Autor, 1986.

² Ver José SUBTIL, “O Direito de Polícia nas Vésperas do Estado Liberal em Portugal”, *Ordem, Razão, Decisão: experiências jurídicas antes e depois da modernidade* (Curitiba, Juruá, em publicação). Temas sobejamente tratados por Michel Foucault. Ver, em especial, *Segurança, Território, População*, São Paulo, Martins Fontes, 2008 (cursos no Collège de France entre 1977 e 1978 e editados pela Gallimard/Seuil em 2004).

público” e limitou a avaliação do desempenho à racionalidade do conhecimento, ou seja, o poder de polícia fundava as suas raízes no saber científico e numa acumulação de informações que determinavam as orientações dos seus programas e práticas.

Se estes instrumentos de acção e intervenção política são novos, o modelo de governo não o era totalmente na medida em que estava enraizado na longa tradição da pastoral cristã. Governar era, de acordo com esta perspectiva, cuidar das populações, indivíduos e território, tal como faz o “bom pastor” ou o “timoneiro” de um navio, metáforas que, à época, associavam o poder do governante ao poder pastoral cristão.

Esta relação entre ‘rebanho’ e ‘população’, pastor da igreja e príncipe de vassallos, produzia, também, os efeitos que habilitavam à avaliação do bom ou mau pastor, do bom ou mau príncipe. Uma migração modelar que está sobejamente evidenciada nos inúmeros tratados que dispunham sobre as mais diversas áreas de governo e que operaram a emergência e o desenvolvimento de racionalidades e conhecimentos, de informações e cálculos, de uma arte direccionada para governar pela acção permanente e positiva sobre os indivíduos. A uma assistência devida, passiva e virtuosa, típica das monarquias corporativas, sobrepõe-se, agora, a intervenção social do Estado de Polícia.

Por outro lado, este modelo não foi, também, na sua formulação uma revolução sob o ponto de vista do *ius commune* vigente. Na verdade, a doutrina jurisdicionalista do governo familiar serviria de mote ao desenvolvimento desta nova “ciência” administrativa, ou seja, o poder que o príncipe passava a ter em relação aos homens e à economia do Reino, era, afinal, semelhante ao poder que tinha como pai de família para com a sua casa e os seus parentes, cuidando do seu bem-estar e aumentando as suas riquezas, mesmo que não pudesse tirar a uns para dar a outros. Esta *potestas* que lhe permitia deitar mão a certas formas discricionárias de governo seria manipulada para outros interesses, como o bem público e a razão do Estado de Polícia, estendendo o governo da «economia» ao bem-estar e ao engrandecimento dos súbditos e a *administratio* dos bens à obtenção da riqueza do Estado.³

Se o direito de polícia estava, desde há muito, inscrito no quadro legislativo português⁴ como a capacidade jurisdicional que os magistrados usufruíam para intervir nalgumas áreas como a criminalidade, mendicidade,

³ José SUBTIL, “Justiça e Ciência de Polícia”, *Actores, Territórios e Redes de Poder, entre o Antigo Regime e o Liberalismo*, Curitiba, Juruá Editora, 2011, pp. 257-274.

⁴ Aos corregedores pertencia-lhes a fiscalização, lançamento e arrecadação das sisas, inspecção do cultivo das terras, obras públicas, limpeza e sanidade (*Ordenações Filipinas*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1985, Livro I, títs. 62 e 68). Os almotacés estavam encarregues da tabelação e terçamento dos géneros, observância das taxas, pesos e medidas. Os juizes das alfândegas estavam afectos ao comércio, interno e externo, zelando pela arrecadação dos direitos de entrada e saída (*Ordenações Filipinas, op. cit.*, Livro I, títs. 68).

vagabundagem, limpeza de ruas e caminhos, aferição de pesos e medidas, por exemplo, o certo é que, em meados do século XVIII, este direito transformou-se numa modalidade administrativa que se subtraiu à esfera jurisdicional e se afirmou em áreas funcionais completamente novas que puseram em marcha, a partir da década de sessenta, um governo que disciplinou os mais diversos campos sociais, que confundiu o direito e a justiça, que gerou políticas de regulação na base de que o “Bem Comum deve preferir a tudo” (1756).

Os primeiros textos doutrinários sobre a polícia só surgiram depois do terramoto (1755), concretamente com a obra de Ribeiro Sanches e culminariam, no final do Antigo Regime, com a avalanche de memórias da Academia Real das Ciências dirigidas à agricultura, artes, manufacturas, higiene, saúde pública, criminalidade, segurança, alimentação, assistência à infância, combate de epidemias, desenvolvimento de novos remédios, formação técnica e profissional.

Estas novas ideias foram dominadas, mais uma vez, por magistrados e juristas e, pela primeira vez, por médicos e cirurgiões.

Os textos jurídicos de maior visibilidade na época foram os de Pascoal José de Melo Freire que, no entanto, quando fala da polícia não faz referência aos tratados europeus e enuncia esses princípios como fazendo parte da tradição jurídica. Tanto no *Novo Código do Direito Publico de Portugal* (redigido entre 1773 e 1783) como nas *Instituições de Direito Civil Português* (redigidas entre 1783 e 1789), enuncia um Direito de Polícia ancorado na legislação tradicional, da responsabilidade dos magistrados, regulado pelas Ordenações do Reino e submetido ao “Imperante como pai de família”.

Um conceito ligeiramente diferente foi defendido por outro jurista, Francisco Coelho de Sousa e Sampaio que, poucos anos depois, nas *Prelecções do Direito Pátrio, Público e Particular* (1794), quando se refere ao *Direito da Polícia* como suporte da “felicidade do Estado”, considera como seus instrumentos a cultura das disciplinas, o aumento da população, a saúde dos povos, o comércio, a agricultura e as manufacturas. Um programa em que, afinal, se baseou, nas suas linhas gerais, o Intendente Geral da Polícia e os órgãos policiais criados durante o período pombalino e mariano-joanino.

Os tratados do médico António Nunes Ribeiro Sanches, *Tratado da Conservação da Saúde dos Povos* (1756)⁵ e o *Método para aprender e estudar a Medicina* (1763) foram, antes de mais, tratados gerais de polícia na medida em que, embora fundamentados na saúde pública, extravasavam para todas as áreas de governo e se apoiavam na autoridade do conhecimento científico.

O mesmo aconteceria com a proposta de José Pinheiro de Freitas Soares (1769-1831), *Tractado de policia medica, no qual se comprehendem todas as*

⁵ “Tratado da Conservação da Saúde dos Povos”, *Obras*, vol. 2, Coimbra, Universidade de Coimbra, 1996, pp. 149-391 e “Método para Aprender e Estudar a Medicina”, vol. 1, 1959, pp. 1-200.

matérias que podem servir para organizar um regimento de policia de saúde, para o interior do reino de Portugal (1818) em que reverte para o Estado de Polícia a política de conservação da saúde, onde inclui variadíssimas matérias de intervenção administrativa e justifica a saúde como um pilar estruturante da economia, justamente porque entende que uma população saudável é sinónimo de riqueza.

Em 31 de Janeiro de 1784, no preâmbulo da tradução de uma obra francesa sobre a polícia⁶, que João Rosado de Villalobos dedica a Diogo Inácio Pina Manique porque “V.S. se desvela há tantos annos em polir huma Nação [...] he hum Genio Tutelar do Patriotismo, da honra, e gloria da Nação Portuguesa”, afirma-se que a polícia é “a alma da fortuna, e abundância, da tranquillidade publica, e de todas as commodidades geraes” e que as “luzes da Polícia” devem ser guiadas por leis ditadas “pela Razão, conformes à equidade natural, tendentes ao bem geral, e à utilidade particular de todos os homens em todas as classes” e postas em prática por um “poder executivo” forte “sem ser absoluto e ilimitado”.

II. O governo de policia em Portugal

Num trabalho recente⁷ mostrei que a origem deste sistema político em Portugal foi marcada pelo terramoto de 1755, acontecimento que proporcionou uma sucessão de inovações administrativas que, com o decorrer dos anos, cimentaria um projecto coerente de policia, desde a criação da Intendência Geral da Polícia (1760) até à constelação de organismos que se formaram no período pombalino e mariano-joanino (inspecções-gerais, intendências, superintendências, juntas, mesas, colégios, academias de arte, hospitais, bibliotecas, etc.).

Esta inovação não foi, portanto, determinada por qualquer dinâmica resultante de um processo político mas consequência de um fenómeno natural trágico. A organização administrativa, o conjunto dos magistrados e tribunais e o direito disponível, não tinham competências, conhecimentos e fórmulas para lidar com a inesperada situação causada pelo sismo, tsunami e incêndio de Lisboa. Foi necessário encontrar respostas oportunas recorrendo a saberes e experiências estrangeiras, sem tempo para grandes discussões dogmáticas e adequando as práticas inusitadas ao ritmo das necessidades.

Foram, assim, sujeitos à disciplina da policia os mais diversos campos sociais, surgiram novos actores e autoridades, saberes e técnicas que geraram um poder administrativo completamente novo e determinante nas políticas

⁶ *Elementos da policia geral de hum estado*, tradução de João Rosado de Villalobos e Vasconcellos, 1786-87, Oficina de Francisco Luiz Ameno.

⁷ José SUBTIL, *O Terramoto Político (1750-1759)*, Lisboa, Edial, 2008, e “Evidence for Pombalism: Reality or Pervasive Clichés?”, *e-JPH* [online], 2007, vol. 5, n.º 2, pp. 51-55.

de regulação social. Os comissários e os organismos que assumiram este programa reformista foram muitos e variados, com uma actividade dominada por uma intervenção enérgica, decisões rápidas e orientadas pela oportunidade política e pelo interesse público.

Em 25 de Junho de 1760, com o argumento de que a “justiça contenciosa” e a “polícia” eram incompatíveis, e tomando como exemplo as reformas europeias, foi criado o cargo de Intendente Geral da Polícia com “ampla e ilimitada jurisdição na matéria da mesma Polícia sobre todos os Ministros Criminais e Civis”, gozando do privilégio de desembargador do Paço com competências para, sobre todos os delitos, preparar os processos e deferir sobre os mesmos. Só em casos excepcionais seriam revistos pela Casa da Suplicação, podendo, inclusive, a polícia instaurar simples processos verbais, “sem limitação de tempo e sem testemunhas”, mesmo contra a “opiniões dos Doutores Juristas, as quais são entre si tão diversas como costumam ser os júzoz dos homens”.

Quando Diogo Inácio de Pina Manique tomou posse (20 de Maio de 1780), a sua jurisdição seria alargada à reedificação da cidade e, ao longo da sua carreira, o novo intendente intrometer-se-ia em diversas áreas de governo e criou conflitos com quase todas as autoridades, inclusive, com as secretarias de estado.

Mas, no decurso das reformas, algumas áreas funcionais da polícia acabariam por se autonomizar como, entre outras, a fazenda, comunicações e correios, agricultura, minas e metais e a saúde pública.

Na linha do *cameralismo*,⁸ o Erário Régio (22 de Dezembro de 1761) centralizou as operações de tesouraria da fazenda real, eliminou a pulverização das repartições que actuavam na arrecadação das receitas e pagamento das obrigações régias e inaugurou uma nova contabilidade pública.

Sobre as estradas e comunicações, por falta de princípios de “Polícia” para estabelecer os critérios das suas construções e o seu bom uso, seria criado um Superintendente Geral das Estradas com a tarefa de formar um Regulamento de Polícia, Economia e Administração (Alvará de 11 de Março de 1796).

Quanto aos Correios, em 17 de Outubro de 1796, Rodrigo de Sousa Coutinho, fazia saber ao conde de Penafiel, proprietário do ofício de Correio-mor, que era necessário incorporar o ofício na Coroa por razões de “boa polícia”.

Na agricultura, Luiz Ferrari de Mordau seria nomeado Intendente Geral da Agricultura (1765), cargo que exerceria por muitos anos, pelo menos até 1802.

Nas minas e metais, Joaquim Pedro Fragoso da Mota de Sequeira, doutor por Coimbra, viajaria pela Europa como pensionista do governo para

⁸ Ver Alexandre Mendes CUNHA, “Police Science and Cameralism in Portuguese Enlightened Reformism: economic ideas and the administration of the state during the second half of the 18th century”, *e-JPH*, vol. 8, number 1, Summer 2010.

obter conhecimentos antes de exercer o lugar de Intendente Geral das Minas e Metais do Reino, acontecendo o mesmo a José Bonifácio de Andrade e Silva.

Na área da saúde pública, uma das mais dinâmicas no âmbito do governo de polícia, foram extintos os cargos de Físico-mor e Cirurgião-mor e criada a Junta do Protomedicato (Lei de 17 de Julho de 1782). Entre os deputados da junta contaram-se ilustres cientistas como os doutores Francisco Tavares e José Correia Picanço, ambos lentes da Universidade de Coimbra, sócios da Academia Real das Ciências e de outras academias internacionais. Em 28 de Agosto de 1813, uma nova junta, a Junta de Saúde Pública, aglutinaria competências de vários organismos no combate às epidemias.

Para avaliar o alcance deste Estado de Polícia bastará lembrar que o quadro institucional da administração central da Coroa se tinha mantido praticamente o mesmo desde a Casa de Áustria até ao terramoto de 1755, ou seja, ao longo de mais de século e meio e que, entre meados de Setecentos e as invasões franceses (1755-1807), foi profundamente alterado com a criação dos órgãos policiais e o crescente protagonismo das secretarias de Estado, a ponto de podermos afirmar que se operou a maior reforma administrativa da monarquia portuguesa da época moderna.

III. Ofícios privados e públicos

Se os ofícios régios foram afectados pela doutrina de polícia, conforme adiante se verá, também os ofícios privados (“mecânicos”), entendidos como os “modos, os methodos, ou arte de trabalhar as primeiras matérias, por todas as partes sujeitas ao ensino, para as necessidades, e usos os mais necessários dos homens” passaram a ser entendidos de forma diferente.⁹

A principal mudança consistiu na desconstrução do vínculo profissional das “mestranças”, um costume antigo que obrigava a quem queria trabalhar que o fizesse “sómente debaixo de hum mestre, que faz trabalhar segundo o seu methodo”, no respeito pelo tempo de ensino e preço do trabalho.

Desde o período pombalino que se começou a admitir que os oficiais “remendões”, que não faziam parte de um “corpo de mestres”, pudessem ser livres de trabalhar e vender os seus produtos para “deixar a cada hum o direito de exercitar o seu ofício como elle entender, sem moléstia, constrangimento, ou embaraço algum” porque quantos mais oficiais houver mais “barata será esta obra, ainda que grosseira”.

A divisão dos ofícios, para uma “útil direcção da Polícia”, passou a ser equacionada em função da produção interna (comércio passivo) e das expor-

⁹ *Elementos da policia geral de hum estado*, cit., p. 218 (restantes citações, pp. 219-228).

tações (comércio activo). A primeira nunca deveria ser excedentária para não prejudicar o consumo interno pelo que esta regulação deveria ser assegurada pela polícia através de taxas. Ao contrário, para as exportações, a polícia tinha obrigação de utilizar todos os recursos para estimular e favorecer a produção e o comércio.

Para que estas funções pudessem ser concretizadas, preconizava-se que a administração policial se baseasse num conhecimento perfeito da realidade através de “bons mapas, do seu número, da sua força, da sua qualidade, do seu valor”, actualizados anualmente, para se apurar o grau de desenvolvimento.

Neste sentido, qualquer oficial que quisesse trabalhar deveria obter licença e ser recenseado pela Polícia para que pudesse ser examinado, creditado nas suas competências e se verificar as necessidades do ofício no contexto nacional. Competiria, ainda, à polícia impor as regras do trabalho e inspeccionar as actividades laborais de forma permanente.

Pretendia-se, também, que os processos de contencioso entre «mestres» e «praticantes» deixassem de ser tratados exclusivamente pelos tribunais, passando para a alçada de uma junta ou conselho onde tivessem assento oficiais da polícia e representantes dos interesses da economia do país.

Uma outra função atribuída à polícia consistiria em colmatar a falta de ofícios nalgumas especialidades, contratando trabalhadores estrangeiros no respeito pela tolerância religiosa que “permite hoje na Corte a todas as Nações Recatholicas [...] não só que professem as suas Religiões, mas também não os obrigando a fazerem profissão publica da Religião do Paiz”.

No plano jurídico, pelo Alvará de 3 de Agosto de 1753, cairia o costume de nos ofícios liberais ou mecânicos, após a morte dos proprietários, se requererem cartas de provimento por “detrimento grave ao meu serviço e bem público” o que implicava que os ofícios de “indústria, arte e experiência” passariam a ficar vagos para serem providos “nas pessoas mais peritas e experimentadas”, a seleccionar por concurso.

Esta corrente reformista seria, contudo, retemperada no início do reinado de D. Maria quando foi permitido que alguns requerimentos de filhos de proprietários pudessem ser consultados (Aviso de 3 de Setembro de 1777).

Se as consequências destas ideias sobre os ofícios mecânicos estão praticamente por conhecer em Portugal, o mesmo não acontece, porém, com os ofícios e cargos régios.

A primeira grande novidade sobre os ofícios públicos teve a ver com a adopção do carácter amovível e transitório dos seus desempenhos. A reforma começou em meados do século XVIII (entre 1750 e 1755) com a definição dos estatutos remuneratórios¹⁰ segundo a qual o pagamento de um serviço

¹⁰ Vários diplomas em *Collecção das Leis, Decretos, e Alvarás, que comprehende o feliz reinado de Elrei Fidelíssimo D. José o I*, Oficina de António Rodrigues Galhardo, 1777-1801.

por um ordenado constituía uma contratualização (modelo de obediência, disciplina e avaliação do desempenho), ao contrário da ideia do ofício como fonte de rendimento sustentado por uma base económica autónoma (patrimonialização), um quadro típico da monarquia corporativa.

Esta mudança no estatuto remuneratório foi acompanhada por um novo enquadramento jurídico de acordo com o princípio de que os proprietários “servão seus officios por suas proprias pessoas”, proibindo, por esta forma, a prática dos serventuários (Alvará de 8 de Agosto de 1753). O mesmo viria a acontecer com os pedidos de renúncia que deixaram de ser consultados (Alvará de 20 de Abril de 1754).

No início da década de sessenta, ganhou consistência a ideia de que os ofícios “tenham a natureza de meras serventias [...] sempre amovíveis a Meu Real arbitrio” e que nenhum oficial “possa accumular em si dous Officios da Minha Real Fazenda” (Alvará de 22 de Dezembro de 1761), ou seja, pretendia-se que os ofícios régios passassem a ser entendidos como simples comissões de serviço e, por isso, disponíveis politicamente.

Dez anos depois, num regimento com força de Lei (23 de Novembro de 1770), eram combatidas, mais uma vez, as ideias corporativas: é “erroneo, abusivo, e sem fundamento” o direito consuetudinário que permitia os ofícios passarem de pais para filhos, portanto, “Os Officios vagos, e que daqui em diante, succedendo vagar, forem por mim providos, se entendão sempre personalissimos, e dados sómente em vida” contra o chamado costume e “pretendido Direito Consuetudinário”. Todo o preâmbulo da lei procura ancorar estas determinações nas decisões de Cortes que sempre terão fundado a mercê régia dos ofícios restrita à vida do donatário, não extensível aos filhos, descendentes ou parentes.

Estas prerrogativas baseavam-se, portanto, em apreciações políticas e técnicas como a “aptidão das pessoas” e a “confiança do Principe” que o costume e as opiniões dos “doutores, que preocupados, e cegos pelas sonhadas tradições de que era justo, e coherente com as Leis, e Costumes destes Reinos” teriam alterado para a “repugante” ideia da transmissibilidade e patrimonialidade. Entre o donatário e o seu sucessor tinha que se evitar a semelhança dos estatutos por ser “escandalosa, e miserável”, ou seja, a mercê só pertence ao donatário e restrita à sua vida.

Estas inovações no plano formal passaram a implicar que todo o funcionário régio possuísse jurisdição disponível, qualidades requeridas para o ofício (mérito) e responsabilidade pelo desempenho profissional (avaliação). Requisitos que seriam conjugados com a promoção da livre e espontânea vontade do monarca para proceder às nomeações. No plano religioso foram igualmente eliminados os inconvenientes que impediam o exercício dos ofícios públicos por quem fosse acusado de apostasia “fantástico motivo de serem de infecta Nação” (Alvará de 24 de Janeiro de 1771).

IV. A situação dos ofícios na altura da revolução (1820)

De acordo com a relação de empregados públicos em funções nas secretarias de estado, tribunais e repartições públicas de Lisboa, bem como de pensionistas, mandada elaborar pela Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda no início do liberalismo (1821), reportando-se, portanto, à situação do ano anterior,¹¹ são registados 3.813 beneficiários dos quais 387 se referem a pensões e 30 a tenças. No total das remunerações existem 523 em acumulação pelo que o total de empregados em actividade de funções é de 2.873. Deste conjunto são, ainda, admitidos dois grupos: os que fazem parte do “Número” e os “Supranumerários”, ou seja, do quadro ou além do quadro. Embora os números se reportem à cidade de Lisboa é um facto que indiciam, na sua globalidade, dois indicadores poderosos. O primeiro diz respeito à qualidade e quantidade das grelhas de ofícios e cargos que se pode admitir como correspondentes à totalidade do Reino. O segundo indicador, sobre a quantidade de ofícios e cargos, não obstante não corresponder ao total do Reino, espelha a maioria de empregados públicos a que se deve, apenas, juntar os juízes de fora, provedores, corregedores, desembargadores da Relação do Porto, funcionários das alfândegas e pouco mais (alguns intendentos, inspectores e comissários delegados dos órgãos de administração central) que não ultrapassarão quatro centenas.

Como se pode ver pelo quadro I, as categorias profissionais recenseadas correspondem a 67 tipologias, das quais 11 (MAIÚSCULAS) merecem atenção pela novidade uma vez que não surgem na linguagem do sistema antigo ou, quando aparecem, são residuais.

QUADRO I

Categorias profissionais

Tipologias			
Advogado	Cobrador	Examinador	Mineiro
AJUDANTE	Comprador	Executor	MOÇO
AMANUENSE	Condutor	Feitor	Oficial
Anotador	Contador	Fiel	Pagador
Apontador	CONTÍNUO	Fiscal	Porteiro
Aprendiz	CORREIO	Físico	PRATICANTE
Arquitecto	Corretor	Gravador	Professor
ASSISTENTE	Criado	Guarda	Promotor
Auditor	Cronista	HOMEM	Recebedor

¹¹ *Relação nominal dos empregados públicos, e pensionários das secretarias de estado, tribunais, e outras repartições, na cidade de Lisboa*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1821.

Avaliador	Cursor	Inquiridor	Sacador
BIBLIOTECÁRIO	Distribuidor	Intérprete	Secretário
Boticário	EMPREGADO	Juiz	Selador
CAIXEIRO	Encarregado	Lente	Servente
Caminheiro	Enfermeira	Médico	Serventuário
Carcereiro	Ensaaiador	Medidor	Solicitador
Cartulário	ESCRITURÁRIO	Meirinho	Tesoureiro
Cirurgião	Escrivão	Mestre	—

É o caso de ajudante, amanuense, praticante e contínuo que dão indicações de uma aprendizagem dos ofícios burocráticos; de bibliotecário e correio que ganham alguma identidade depois da criação da Real Biblioteca Pública de Lisboa e da nacionalização dos correios; de escriturário, a maior novidade da grelha, que está associado a uma gradação de competências correspondente a uma progressão profissional; e, por fim, classificações funcionais muito generalistas como empregado, moço ou “homem” que podem significar actividades indefinidas ou associadas a tarefas ocasionais.

O mesmo se poderá dizer quanto aos cargos (ver quadro II) que estão classificados em 28 categorias, das quais 7 (a MAIÚSCULAS) são claramente produto das reformas (administrador, chefe, comissário, director, inspector, intendente e superintendente).

QUADRO II

Cargos

Designações			
Adido	Chanceler	Deputado	Presidente
ADMINISTRADOR	CHEFE	Desembargador	Procurador
Agravista	COMISSÁRIO	DIRECTOR	Provedor
Alcaide	Conselheiro	INSPECTOR	SUPERINTENDENTE
Almotacé	Conservador	INTENDENTE	Vedor
Almoxarife	Cônsul	Ministro	Vereador
Censor	Corregedor	Ouvidor	Zelador

Como já foi anotado, o conjunto de organismos envolvidos neste recenseamento (ver quadro III) espelha a estrutura da administração central e vai mesmo além na medida em que inclui instituições que não são propriamente administrativas como as cadeias, faróis, fornos, obras e fábricas, cujos funcionários inventariados respeitam apenas a lugares de direcção ou controlo por parte da administração régia e não correspondam ao total dos quadros de pessoal.

QUADRO III
Organismos recenseados

Inventário	
Academias	Hospitais
Alfândegas	Imprensa Nacional
Almotaçarias	Intendência da Marinha
Almoxarifados	Intendência das Minas e Metais
Arsenais e Armazéns	Intendência Geral da Policia
Aula de Comércio	Junta da Bula da Cruzada
Aula de Gravura	Junta da Fazenda da Marinha
Biblioteca Nacional	Junta da Saúde
Cadeias	Junta das Munições da Boca
Câmara de Lisboa	Junta do Almirantado
Casa da Índia	Junta do Comércio
Casa da Moeda	Junta do Melhoramento das Ordens Religiosas
Casa da Suplicação	Junta do Tabaco
Casa das Obras	Junta dos Provimientos de Boca
Casa das Rainhas	Junta dos Três Estados
Casa de Bragança	Juntas de Juros (Real Empréstimo, Novo Imposto)
Casa do Risco	Mesa da Consciência e Ordens
Casa dos Seguros	Mesa das Carnes
Casa Pia	Mesa das Três Casas
Caudelarias	Mesa do Bem Comum
Cavaliarias Reais	Mesa do Pescado Seco
Chancelarias	Mesa do Sal
Cofres Públicos	Mesa dos Azeites
Colégio dos Nobres	Mesa dos Vinhos
Comissariados	Museu e Jardim Botânico
Conselho da Fazenda	Oficina Régia
Conselho da Guerra	Paço da Madeira
Conselho Ultramarino	Pinhais
Contadorias	Porto de Belém
Correio e Postas	Porto de Cascais
Depósito Publico	Portos Secos
Desembargo do Paço	Provedor-mor da Saúde
Fábrica da Cordoaria	Registo Geral das Mercês
Fábrica da Pólvora	Repartição do Selo
Fabrica das Sedas	Secretarias de Estado
Faróis	Superintendência Geral dos Contrabandos
Fornos	

Uma aproximação mais detalhada a este inventário pode conduzir-nos a um esboço do perfil dos principais ofícios (ver quadro IV).

QUADRO IV
Categorias profissionais com mais de 50 incidências

1	2
Administrador (75)	
Ajudante (72)	
<i>Apontador</i>	<i>Sem graduação; 1.º e 2.º</i>
<i>Bibliotecário</i>	<i>Sem graduação; 1.º e 2.º</i>
<i>Cirurgião</i>	<i>Sem graduação; 1.º e 2.º</i>
Comissário (64)	
Contínuo (71)	
Deputado (72)	
Escriturário (437)	Sem graduação; 1.º; 2.º e 3.º
Escrivão (316)	Sem graduação; 1.º; 2.º e 3.º
Feitor (321)	
Fiel (64)	
Guarda (166)	
Inspector (51)	
Moço (53)	
Oficial (330)	Sem graduação; Papelista; 1.º; 2.º; 3.º; Maior; Menor
Porteiro (83)	
Praticante (301)	

Nota: 1 – Total de incidências entre parêntesis; 2 – Categorias com escalões (entre parêntesis os níveis de classificação); a *itálico* estão referidas categorias com escalões mas com nível de incidência inferior à seleccionada.

As cinco categorias mais representativas (escriturário, escrivão, oficial, praticante e feitor) equivalem a cerca de 60% de todo o conjunto.

O maior grupo, dos “escriturários”, inexistente durante a monarquia corporativa, apresenta ainda uma categorização que começa na designação simples de escriturário, passa pelas graduações em terceiro e segundo escriturário e termina em primeiro escriturário.

Segue-se o “oficial” cuja novidade é a proliferação do ofício por vários organismos administrativos, quando só existia, predominantemente, no âmbito das secretarias de estado, e uma progressão de escalões altamente selectiva. Os escalões de oficial maior e oficial menor estão reservados para as secretarias de estado enquanto os de graduação simples, terceiro, segundo

e primeiro ficam afectos a outros órgãos com particular incidência nas mesas, juntas e intendências.

A categoria de “praticante”, também nova, significa o patamar de acesso aos ofícios, uma espécie de tirocínio e estágio.

A referência ao tradicional ofício de “escrivão” é acompanhada pela mesma ideia de progressão profissional através de escalões semelhantes aos escriturários, o que não acontecia anteriormente.

A alta representação dos “fatores” traduz, por sua vez, a importância de um cargo a quem estão confiadas tarefas de controlo, supervisão e gerência, adequadas ao estado de polícia.

Nesta nova linha doutrinária sobre os ofícios podemos ainda assinalar os casos de administrador, comissário e inspector. Os apontadores, bibliotecários e cirurgiões, sendo embora menos representativos, apresentam igualmente escalões de progressão na carreira.

A grande maioria dos rendimentos (cerca de 65%) situa-se no intervalo entre 200 e 400 réis anuais. Abaixo de 200 réis temos um grupo de cerca de 23% de ofícios. A acumulação de vencimentos entre ofícios menores é dominante entre escrivães, meirinhos, escriturários, oficiais e fiéis.

Vejamos, agora, o topo das remunerações, sem considerar pensões, superiores a 1.900 réis anuais e que está reduzido a uma pequeníssima elite dividida entre os que conseguem obter o rendimento através de um só ofício ou por acumulação de cargos (ver quadros V e VI).

No último caso, num total de 23 funcionários e ministros régios, as acumulações fazem-se, fundamentalmente, num círculo institucional formado pelos tribunais da Casa da Suplicação e Desembargo do Paço, pelos conselhos Ultramarino e da Fazenda, e pelas juntas do Tabaco, Comércio e Almirantado. Todos os cargos e ofícios exercidos na Casa das Rainhas¹² e Bragança são sempre em acumulação.

QUADRO V

Rendimentos superiores a 1.900 réis anuais obtidos em acumulação

Titular	Cargos em acumulação	Total
João António Salter de Mendonça, visconde de Azurara	Chanceler CS, Procurador da Coroa CS, Deputado CB, Procurador no CU, Desembargador do Paço, Deputado na JT, Guarda-mor da Torre do Tombo, Procurador da Coroa	6.888

¹² Na Casa das Rainhas esta situação foi comprovada em José Subtil, “O Estado e a Casa da Rainha de Portugal. Entre as Vésperas do Terramoto e o Pombalismo”, *Las Relaciones Discretas entre las Monarquías Hispana y Portuguesa: Las Casas de las Reinas (siglos XV-XIX)*, Madrid, Ediciones Polifemo, 2008, volume II, pp. 725-767.

Pedro Mariz de Sousa Sarmento	Conselheiro na Junta do Almirantado, Procurador na Contadoria Geral, Inspector da Cordoaria, Almirante	6.800
Caetano de Noronha, conde de Peniche	Deputado na CR, Conselheiro no CF, Deputado na CB, Deputado na JT, Inspector do Terreiro Público, Provedor das Capelas de D. Afonso IV	5.962
António José Guião	Desembargador da CS, Conselheiro do CF, Procurador da Fazenda, Juiz na Mesa da Consciência e Ordens	5.680
Cipriano Ribeiro Freire	Presidente da JC, pensão da SENE e SENG	4.400
Joaquim António de Oliveira Leite de Barros	Juiz na JA, Juiz na Contadoria de Lisboa, Deputado na Junta das Munições de Boca, Deputado na Junta dos Três Estados, Desembargador do Paço	3.360
Carlos May	Conselheiro do CF, Inspector nos Arsenais e Chefe de Esquadra	3.208
Joaquim da Costa e Silva	Intendente das Cavalariças Reais, Tesoureiro do Terreiro Público	3.000
Pedro de Mendonça e Moura	Conselheiro na JÁ, Almirante	3.000
João Velásquez Sarmento	Deputado na Junta da Bula da Cruzada, Deputado na JT, Conselheiro no CF	2.950
Joaquim Guilherme da Costa Posser	Deputado na CB, Oficial na SENM, Oficial na SENR, Conselheiro da CB	2.690
Vasco Manuel da Câmara, conde Porteiro-mor	Presidente da JT, Deputado da Junta dos Três Estados	2.480
Manuel Nicolau Esteves Negrão	Chanceler-mor, Desembargador do Paço, Deputado na JT	2.320
José Acúrcio das Neves	Deputado na Fábrica das Sedas, Deputado na JC, Secretário da JC	2.300
João de Sampaio Freire de Andrade	Vereador na Câmara, Deputado da JC, Inspector da Fábrica das Sedas	2.250
Miguel António de Melo	Deputado na CR e Conselheiro do CF	2.220
Nuno Caetano da Costa	Contador Geral e Administrador das Forragens da Cavalaria Real	2.200
António Martins Seixas	Recebedor dos Direitos em 7 organismos	2.040
Francisco Coelho de Sousa Sampaio	Juiz dos Feitos da Coroa na CS, CF e CU	2.000
Joaquim António Xavier Anes da Costa	Oficial na SENF, Administrador da Imprensa Nacional	2.000
Manuel Vicente Teixeira de Carvalho	Desembargador do Paço, Procurador da Fazenda na CB, Deputado na CB	1.970
Joaquim António de Araújo	Agravista na CS, Deputado na CR, Deputado na JT	1.920
José Ribeiro Saraiva	Agravista na CS, Deputado na CR, Deputado na JT	1.920

Nota: CS – Casa da Suplicação; CB – Casa de Bragança; CU – Conselho Ultramarino; JT – Junta do Tabaco; JC – Junta do Comércio; CF – Conselho da Fazenda; CR- Casa das Rainhas; CF – Conselho da Fazenda; JA – Junta do Almirantado.

QUADRO VI

Ofícios singulares superiores a 1.900 réis anuais

Titular	Cargo	Total
Pedro de Sousa Holstein	Ministro Plenipotenciário na Santa Sé	9.600
Joaquim Lobo da Silveira	Ministro Plenipotenciário na Suécia	6.000
José Amado Graham	Secretário da Missão nos Estados Unidos	2.400
Rafael da Cruz Guerreiro	Encarregado dos Negócios na Sardenha	2.400
António Correia de Amorim e Castro	Conselheiro no Conselho da Fazenda	2.000
Francisco Manuel de Andrade Moreira	Conselheiro no Conselho da Fazenda	2.000
José Maria de Sousa	Conselheiro no Conselho da Fazenda	2.000
Lourenço de Lima	Conselheiro no Conselho da Fazenda	2.000
Manuel de Portugal e Castro	Conselheiro no Conselho da Fazenda	2.000
Domingos António de Sequeira	Pintor da Câmara	2.000
Filipe Vaz de Carvalho e Sampaio	Contador Fiscal das Tropas	2.000
Francisco Vieira	Pintor da Câmara	2.000
João António de Araújo de Azevedo	Conselheiro no Conselho da Fazenda	2.000
João Jacomo Altavila	Comissário na Serra Leoa	2.000
Joaquim César de Figanietti	Comissário na Serra Leoa	2.000
Joaquim José de Sousa	Conselheiro no Conselho da Fazenda	2.000
José da Cunha Fialho	Conselheiro no Conselho da Fazenda	2.000
Visconde de Balsemão	Conselheiro no Conselho da Fazenda	2.000

De destacar, sem dúvida, a situação privilegiada de João António Salter de Mendonça¹³ cujo rendimento, com seis acumulações, equivale ao vencimento de mais de cinco desembargadores do Paço, um dos cargos mais bem remunerados (1.200 réis anuais), acompanhado pelo Almirante Pedro Mariz de Sousa Sarmento, do conde de Peniche, dos desembargadores António José Guião e Joaquim António de Oliveira Leite de Barros e, ainda, de Cipriano Ribeiro Freire e Carlos May.

Quanto aos ofícios singulares (quadro VI), é dominante a remuneração atribuída a diplomatas em missões especiais no estrangeiro e o caso dos deputados do Conselho da Fazenda, o cargo mais bem pago na administração central.

¹³ João António Salter de Mendonça, um dos mais importantes políticos do final do Antigo Regime, era filho de uma natural de Pernambuco e o desembargador Jorge Salter de Mendonça. Nasceu em 15 de Agosto de 1746 e faleceu em 14 de Junho de 1825. O avô materno foi capitão-mor de Pinhanéu e senhor do engenho de Goyana. Era, ainda, bisneto de D. Cosme Pessoa, filha do sargento-mor de Pernambuco. Tomou posse como desembargador do Rio de Janeiro no ano de 1786. Chegou a desembargador do Paço em 1802. Depois da fuga de D. João VI para o Brasil foi secretário do Conselho de Regência e nomeado Secretário de Estado dos Negócios do Reino. Recebeu o título de Visconde de Azurara meses antes da revolução liberal.

V. Conclusão

As práticas de polícia revestiram-se de particular importância na medida em que conseguiram ampliar as formas de controlo social através de dispositivos e tecnologias disciplinares que haveriam de conduzir à ‘morte’ política e institucional dos organismos polissinodais. A melhor forma de caracterizar o sistema político em Portugal, após o terramoto de 1755, é justamente o Estado de Polícia de que procurámos identificar, ao longo do texto, algumas das suas influências na categorização dos ofícios, perfis das competências profissionais e remunerações de que se destacaremos as seguintes considerações:

- a) Sem dúvida que surgem novos ofícios e cargos afectos à burocracia e à direcção administrativa, tanto em qualidade como em quantidade;
- b) Existem indícios da formalização, nalguns ofícios, de um processo de acesso e regulação da progressão profissional;
- c) É dominante a tendência para se associar um ordenado a uma função;
- d) As acumulações estão associadas a uma retribuição o que, não deixando de ser um privilégio antigo, estão, agora, consignadas;
- e) É claro o enorme desfasamento entre o grosso do funcionalismo e as elites. Num cálculo aproximado podemos dizer que o salário médio de cerca de 80% dos empregados rondará os 250 réis de média anual e que só 20% auferem vencimentos superiores a 400 réis. Neste grupo, uma pequeníssima elite tem rendimentos superiores a 1.000 réis onde se incluem, sobretudo, desembargadores, conselheiros e intendententes.

Um núcleo muito reduzido auferem vencimentos exorbitantes, acima dos 1.900 réis.