

DESTAQUE

Estado de *Polícia*, Revolução e Estado Liberal (1760-1865): “Em homenagem a António Manuel Hespanha”

Police State, Revolution and Liberal State (1760-1865): "In tribute to António Manuel Hespanha"

José Subtil

RESUMO

Se uns imaginam que a sociedade em geral e o sistema político mudaram radicalmente com o triunfo da revolução (1820), outros preferem olhar para o liberalismo como uma regeneração do passado e outros, ainda, optam por realçar as continuidades entre o Antigo Regime e o Liberalismo. O presente trabalho resulta dos pressentimentos destas leituras e procura, tanto quanto possível, no âmbito das evidências sugeridas pelos orçamentos e relação dos empregados públicos (1866) e do que se sabe sobre o final do Antigo Regime, contribuir para (des) associar a natureza e o governo do Estado de *Polícia*, da segunda metade do século XVIII, ao resultado das práticas políticas e sociais do Estado Liberal, cerca de cinco décadas após a instauração da monarquia constitucional (1866).

PALAVRAS-CHAVE

Estado / Polícia / Liberalismo / Revolução

ABSTRACT

If some imagine that society and the political system have radically changed with the triumph of the 1820 revolution, others see liberalism as a regeneration of the past while others still opt for evidencing the continuity between the *Ancien Régime* and Liberalism. This paper derives from those readings and aims to contribute to (dis)associating the nature and governance of the *Police State* in the second half of the 19th century with the result of the political and social practices of the Liberal State, five decades after the constitutional monarchy was implemented (1866). Our work will be based on the evidences suggested by the budgets and the list of public servants (1866) and what we know about the end of the *Ancien Régime*.

KEYWORDS

State / Police / Liberalism / Revolution

INTRODUÇÃO

Optando por interpretações que procuram esquivar-se à proclamação ideológica do novo poder liberal, é possível analisar a revolução no âmbito de outros mecanismos de poder que nos podem surpreender quanto à natureza radical da mesma ou à sua intrincada ligação com o final do Antigo Regime¹. Terá sido o Estado Liberal uma construção singular em rutura com o modelo político, doutrinário e governamental preconizado desde a segunda metade do século XVIII?² Ou, por outros modos, terá prosseguido, no essencial, o programa político do Estado de *Polícia*?³ Poderemos falar de uma evolução genealógica? Vejamos algumas linhas de orientação próximas de uma perspetiva menos radical e mais rizomática⁴.

De uma forma geral, a consciência possível dos novos líderes liberais e a narrativa em torno da entronização do novo poder não têm ingredientes verdadeiramente novos em relação ao ambiente político e culto-mental do final do Antigo Regime, desde logo, pela conceção da sociedade e a finalidade do poder, aspetos emblemáticos do Estado de *Polícia* que corresponderam a três ideias inovadoras e estruturantes⁵.

A começar pelo conceito de um Reino formado por vassalos, ligados à pastoral cristã e régia, deu lugar ao conceito de um Reino formado de "população" como conjunto de cidadãos que esperam uma intervenção ativa dos poderes para aumentar o seu bem-estar e, conseqüentemente, a grandeza do Reino. Foi neste imaginário que a ideia de felicidade substituiu a ideia de destino e predestinação da vida social para cumprimento dos desígnios insondáveis do Criador. Esta mudança não eliminou, evidentemente, elementos do modelo de integração tradicional como a continuação da afirmação do príncipe como pai obrigado a zelar pelos seus vassalos e a dinâmica social vista como obrigação e dever da vontade divina. Todavia, a concomitância destes dois modelos corroe a estabilidade do modelo do imaginário corporativo e aproximou o modelo do Estado de *Polícia* ao que viria a ser o modelo do Estado Liberal. Como veremos mais adiante, o mesmo se passou com a ordem constitucional que, longe de se afirmar como radicalmente nova e original, está fundada em preceitos do Antigo Regime.

A segunda ideia é relativa à governação (*governance*), áreas de ação, objetivos e recursos humanos, financeiros e de comunicação político-administrativa. As mudanças verificadas depois do terramoto (1755) não foram um desfecho de luta de ideias, mas decorreram das respostas concretas a uma situação de catástrofe que, ao contrário das soluções passivas do modelo jurisdicional, pedia decisões rápidas, operacionais, que só uma administração ativa, de certo modo discricionária, seria capaz de oferecer⁶.

¹ Outras análises, por exemplo, em HESAPANHA, António Manuel – La revolución y los mecanismos del poder. In PETIT, Carlos, ed. – *Derecho privado y revolución burguesa*. Madrid: Marcial Pons, 1989. p. 15-52. Sobre a "continuidade" do Antigo Regime nas sociedades contemporâneas, ver a obra de MAYER, Arno J. – *La persistência del Antiguo Régimen: Europa hasta la Grande Guerra*. Madrid: Alianza Editorial, 1984.

² Para um contexto geral do século XIX continua fundamental a obra de BONIFÁCIO, Fátima – *O século XIX português*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002, como, também, de FERNANDES, Paulo Jorge – The political history of nineteenth-century Portugal. *E-Journal of Portuguese History*. V. I N° 1 (Summer 2003). Disponível na Internet: https://www.brown.edu/Departments/Portuguese_Brazilian_Studies/ejph/.

³ Recentemente, Tomás Vallera defendeu, em linha com os trabalhos de Jorge Ramos do Ó, a genealogia da escola moderna (séculos XIX-XX) no Estado de *Polícia*, com destaque para a continuidade do projeto da Casa Pia de Lisboa, ver VALLERA, Tomás – *"Torna-te o que deves ser": uma história da polícia como genealogia da escola moderna (meados do século XVII- segunda metade do século XVIII)*. Lisboa: [s.n.], 2019. Tese de doutoramento em História, apresentada na Universidade de Lisboa, e de Ó, Jorge Ramos do – A Casa Pia de Lisboa (1780-1960) como laboratório da modernidade educativa: razões e problemas de um projecto em movimento. In PESTANA, Catalina [et al.] – *Concretizar um projecto de esperança*. Lisboa: Casa Pia de Lisboa, 2005. p. 17-33.

⁴ Seguindo de perto as propostas de DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix – *Mille plateaux*. Paris: Minuit, 1980, onde contrapõem à análise binária e dicotómica (radicular), a análise plural e heterogénea (rizomática) em que o conceito de Estado está ligado numa multiplicidade de ruturas, conexões e acentramentos.

⁵ Não obstante o que for dito, mais à frente, sobre o Estado de *Polícia*, refere-se aqui o trabalho de Maria Luísa Gama como um primeiro repositório sobre o tema, GAMA, Maria Luísa – As ciências de polícia em Portugal: teoria, reformismo e práticas nos finais do Antigo Regime. In POLÓNIA, Amélia, org. – *Ciência e poder na primeira idade global*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2016. p. 180-211. Disponível na Internet: <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/14407.pdf>

⁶ Ver nota *infra* n° 30.

Esta intervenção inusitada da política na governação precisou de uma justificação doutrinária, bem como da adesão de novos protagonistas identificados com a governamentalização. Deste modo, os objetivos do Estado de *Polícia* ajustaram-se às soluções e à reação inevitável perante o caos causado pelo cataclismo, mas pedia novos recursos e competências. E pedia uma elite reformista que acabou, paradoxalmente, por despontar no grupo tradicional mais influente politicamente, isto é, a magistratura que, doravante, se metamorfoseou em gestores e administradores que cultivaram saberes ligados à gestão social e à massificação disciplinar.

A terceira ideia está ligada, precisamente, às tecnologias disciplinares como mecanismos condicionantes dos comportamentos, padrões de orientação política, o bem-estar e a felicidade, a riqueza da Nação, a boa saúde dos corpos e das almas, a assistência aos mais desfavorecidos, a segurança pública, a elevação moral dos hábitos e dos costumes, a sacralização do trabalho, a condenação do ócio e, conseqüentemente, da caridade que alimentava a pobreza e a indignância.

Se pretendemos, como se verá, evidenciar, em torno destas questões, as continuidades genealógicas entre o Antigo Regime e a revolução, é certo que outras, não menos importantes, abrangem legados significativos como a racionalidade do território e o modelo espacial, as estruturas constitucionais como leis fundamentais, a Igreja como instituição social, a exibição do poder canónico e do modelo organizativo paroquial, o estatuto jurídico dos corpos sociais e a teoria da suas representações, a organização do governo e da administração em economia, religião, justiça, guerra e ultramar, a estruturação judicial, o governo municipalista, a codificação e a alteração das fontes de Direito.

Olhando para o Direito como regulador social, a Lei da "Boa Razão" (1769)⁷ passou a valorizar a oportunidade política e a centralidade no direito pátrio e, um pouco mais tarde, Pascoal José de Melo Freire, encarregue por D. Maria de reformar as Ordenações (Projeto do Novo Código), veio com as suas *Instituições* a ser fonte de inspiração para os juristas do liberalismo⁸. Como teremos ocasião de enfatizar, o sistema educativo relacionado com o ensino primário, secundário e misto⁹ e o reforço dos recursos humanos e organizativos para arrecadação dos impostos constituíram outras áreas de confluência.

É certo que algumas inovações identificam-se, contudo, melhor com o Estado Liberal do que com o final do Antigo Regime, como o funcionamento da Câmara dos Deputados, da Câmara dos Pares, o sistema eleitoral censitário, a separação dos poderes executivo, legislativo, judicial e moderador, a proeminência dos militares, o crescimento progressivo do aparelho de Estado, a importância dos meios de comunicação (estradas, caminhos de ferro, correios e telégrafos) e a montagem das redes de arrecadação de impostos e monitorização dos deveres fiscais dos cidadãos (alfândegas e repartições da fazenda)¹⁰.

O período coberto por esta análise vai desde a criação do Intendente Geral da Polícia, da Corte e do Reino (1760) até ao final da primeira fase da Regeneração (1865), com dados recolhidos para o ano seguinte (orçamento e relação de empregados do Estado, 1866).

⁷ Ver nota *infra* nº 11.

⁸ Sobre a cultura jurídica da época ver HESPANHA, António Manuel – *A cultura jurídica europeia, síntese de um milénio*. Coimbra: Almedina, 2012.

⁹ António Manuel Hespanha revisita estes temas na mais recente obra, antes do seu falecimento, em HESPANHA, António Manuel – *Uma monarquia constitucional: a Constituição monárquica oitocentista*. Lisboa: Kindle-Amazon, 2019.

¹⁰ Para ilustração desta estratégia ver, por exemplo, o detalhe das *Instruções Regulamentares para a administração, arrecadação, e contabilidade dos Rendimentos Públicos nos Districtos Administrativos do Reino e Ilhas adjacentes, feitas em conformidade do Decreto de 12 de Dezembro de 1842* (e respetivos modelos em anexo).

1. A "CORNUCÓPIA" DO ESTADO DE *POLÍCIA*

Começemos por justificar o "emblema" deste título.

Na medida em que a Fortuna, a Abundância, a Fertilidade e a Riqueza passaram a ser pertença dos cuidados do Estado de *Polícia*¹¹ ao longo do século XVIII, em toda a Europa Continental, talvez um bom símbolo representativo desta mudança política seja a cornucópia da mitologia greco-romana cuja expressão artística é um vaso (símbolo do útero) em forma de chifre (símbolo fálico) donde brotam, em fartura, flores, frutas e moedas, símbolos da agricultura e do comércio, ou seja, estamos a falar das condições da felicidade (*gluckseligkeit*) das populações dependentes do poder do Estado, tal como o entendiam os doutrinadores do cameralismo, em especial, Johann Heinrich Justi (1717-1771) na sua *Economia de Estado* (1755)¹².

De facto, a felicidade entendida como a vida vivida o melhor possível atravessa, a partir de meados do século XVIII, o discurso das ciências de polícia (*polizeiwissenschaft*) que tinham criado as condições da sua possibilidade, acabando por se constituir num projeto singular.

Em Portugal são muitas as manifestações por este programa político, racional, iluminado, simultaneamente destinado aos "cidadãos" e ao engrandecimento do Reino visto como "nação", como uma população indiferenciada, já não como um conjunto de corpos sociais autónomos, independentes e diferenciados.

No discurso preliminar que abre a edição das "memórias" da Academia Real das Ciências (1797), um dos seus fundadores, José Corrêa da Serra, diz que "O desejo da pública prosperidade" deve ser o trabalho de cada português e o primeiro passo de uma nação dever ser conhecer perfeitamente as terras que habita, o que em si encerrão, o que de si produzem, o de que são capazes [...] "conhecer o que temos; ensinar-nos a aproveitallo; escolher na immensa variedade das produções da natureza, espalhadas por outras terras, novas plantas, animaes, e culturas análogas aos climas, e terrenos que os Portuguezes habitão" e fazer o "exame do estado actual das artes entre nós, o melhoramento dos methodos, e máquinas que nellas se usão, a diminuição dos gastos, e a dos preços que dahi resulta, os planos sólidos, e calculados de canaes de navegação, e régua, de enxugar paues, melhorar portos, os methodos de aperfeiçoar a nossa navegação" e, por fim, conhecer "as causas, por que crescemos, ou diminuimos em número, em forças, em luzes, em riquezas"¹³.

Uns anos antes, o Intendente Geral da Polícia, da Corte e do Reino (cargo criado em 25 de junho de 1760), por sinal, também, Superintendente dos Contrabandos, Diogo Inácio de Pina Manique, dizia num aviso aos provedores das comarcas do Norte (1783) que "Sendo o aumento da população um dos objetivos mais interessantes, e próprios de uma bem regulada Polícia por consistirem as forças e riquezas de um estado na multidão dos habitantes"¹⁴.

¹¹ Ver SUBTIL, José – O direito de polícia nas vésperas do Estado Liberal em Portugal. In FONSECA, Ricardo Marcelo, coord. – *As formas do direito, ordem, razão e decisão, experiências jurídicas antes e depois da modernidade*. Curitiba: Juruá Editora, 2013. p. 275-332; e, recentemente, SUBTIL, José – A lei da "Boa Razão" como inevitabilidade pombalina (1756-1768) e a consagração do protoliberalismo (1769-1807). In CERQUEIRA, Gustavo; MARQUES, Cláudia Lima, coord. – *La fonction modernisatrice du droit comparé, 250 ans de la Loi de la Raison Saine*. Paris: Centro de Estudos Europeus e Alemães, 2020; e de HESPANHA, António Manuel; SUBTIL, José – Corporativismo e Estado de polícia como modelos de governo das sociedades euro-americanas do Antigo Regime. In FRAGOSO, João; GOUVÊA, Maria de Fátima, org. – *O Brasil colonial (1443-1580)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. vol. I.

¹² Sobre este importante autor do cameralismo, para alguns o iniciador da Economia Política, ver ADAM, Ulrich – *The political economy of J.H.G. Justi*. Oxford: Peter Lang, 2006.

¹³ ACADEMIA REAL DAS CIÊNCIAS DE LISBOA – *Memórias Económicas da Academia Real das Sciencias, para o Adiantamento da Agricultura, das Artes e da Industria em Portugal, e suas conquistas* [Em linha]. Lisboa: Officina da Academia Real das Sciencias, 1790-1815. tomos I, II e V. [Consult. 14/01/2020]. Disponível na Internet:

https://books.google.pt/books?id=d54EAAAAQAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

¹⁴ Arquivo Nacional da Torre do Tombo (ANTT), Ministério do Reino, Intendência Geral da Polícia, maço 453.

Na Europa, no início do século XVIII, Nicolas Delamare no Prefácio ao seu *Traité de la Police* (1707), doutrinava a “polícia” do seguinte modo:

Le bonheur de l’homme, comme chacun le sait, dépend de trois sortes de biens, les biens de l’âme, les biens du corps, et ceux qu’on appelle de la fortune. La privation des premiers jette les ténèbres dans son esprit, corrompt son Cœur, e lui fait oublier les principaux devoirs: celle des seconds l’abandonne à la langueur et aux souffrances; et si les derniers lui manquent, il est rare, sans une grâce d’en haut ou des secours tout particuliers, qu’il puisse jouir d’un véritable repos ¹⁵.

Esta polícia com vocação para intervir para o bem público, muito para além das atribuições tradicionais de garantir a segurança, a ordem e o sossego, foi marcada pela influência do cameralismo e da ciência de polícia. Em Portugal, percebe-se tudo isto no impulso reformista pombalino e mariano-joanino, no final do século, evidenciado no fulgor doutrinário, científico e pragmático das memórias *da Academia Real das Ciências de Lisboa*.

As conceções cameralísticas são, também, como modalidades de pensamento económico – mercantilismo primeiro e fisiocratismo depois – cruzadas e combinadas com doutrinas políticas próximas à conformidade da razão de Estado que engendraram a “governamentalização” das populações e a manipulação do espaço político entre os finais do século XVII e inícios do século XVIII.

Na base do desenvolvimento destas doutrinas estiveram, sobretudo, os problemas relacionados com o enorme aumento da população que obrigaram os estados modernos a encontrar outras “artes” administrativas, outros conhecimentos e a dispor de outros recursos para as governar. Por isso, a demografia e a “estadística” se tornaram ciências do Estado e governamentalizaram realidades contingentes como a saúde preventiva e curativa, os índices de natalidade, a pujança da fecundidade, a ecologia, higiene e a instrução pública. Mas este projeto implicava despesas avultadas e as ciências camerais responderam a estas necessidades com um conjunto de saberes e práticas destinadas a fortalecer as finanças do príncipe através da boa e eficiente arrecadação de impostos, a promover a atividade económica e o consumo, a regular o comércio e o controlo das alfândegas, tanto para estimular as exportações como para limitar as importações.

Ocupavam-se, por isso, da administração do património do príncipe, bens e recursos da Coroa, sejam bosques, coutos, minas, salinas, impostos, prados, lezírias e tudo que pudesse fazer crescer a riqueza, a produção, consumo e o comércio como a produção de bens e serviços, a boa saúde, a quantidade e qualidade dos alimentos, a vigilância dos costumes, a preservação da moral, o incremento da agricultura e das manufaturas, o combate à delinquência e à mendicidade¹⁶.

Com as Luzes, esta política passou a ser a política do monarca esclarecido que devia trabalhar para o progresso e bem-estar do povo com a ajuda de sábios funcionários e conselheiros e de uma administração destinada a governar o bem comum. As disciplinas cameralísticas adaptaram-se a esta mudança de forma que a ciência de polícia acabou por agregar o conceito de eudemonismo, ou seja, de que o seu objetivo era a procura da felicidade dos “súbditos-cidadãos” para se alcançar o bem-estar geral e não o do príncipe, isto é, à imagem negativa da polícia encarregue da ordem, da segurança e da repressão, surge, agora, uma faceta positiva que a tornou autónoma e com outras funções políticas.

¹⁵ DELAMARE, Nicolas – *Traité de la police, où l’on trouvera l’histoire de son établissement, les fonctions et les prerogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les reglemens qui la concernent*. Paris: Michel Brunet, [1703-1719].

¹⁶ O estilo de governo cameral é, no essencial, o mesmo do modelo jurisdicional, isto é, organizado em torno de câmaras colegiais, seguindo um modelo de decisão tomado por consenso, sessões ordinárias de trabalho, apoio de uma secretaria com oficiais, arquivo e despacho. O conjunto de matérias que constituíam as ciências camerais e formaram um programa académico iniciou-se em 1727 com a criação da cátedra de Profesião em *Economia, Polícia e Cameralística* nas universidades de Halle e Frankfurt e a fase de consolidação após a publicação da *Economia de Estado* de Johann Heinrich von Justi (1755). Sobre as repercussões em Portugal, ver CARDOSO, José Luís – *O pensamento económico em Portugal nos finais do século XVIII (1780-1808)*. Lisboa: Estampa, 1989.

A transformação desta polícia de segurança numa polícia para a felicidade coletiva e ligada à prosperidade económica do Estado, criou, evidentemente, problemas políticos. Percebe-se, portanto, que não estamos a falar só de uma instituição, com a sua organização e recursos, mas de um conjunto de mecanismos engendrados pela sua missão que asseguravam a ordem, o crescimento das riquezas e as condições da felicidade geral dos povos, o melhoramento das cidades, o crescimento da população e a segurança, em sentido lato, desde a vigilância contra incêndios, o combate à criminalidade, a resolução de tumultos, a defesa da propriedade pública e privada, a preservação dos costumes, a garantia da salubridade, a regulação da indústria e do comércio, isto é, uma infundável bateria de funções com o objetivo de colmatar as insuficiências sociais e económicas que impediam o bem-estar.

Esta invocação da felicidade coletiva conduziu, necessariamente, à conceptualização da “população” como elemento-chave dos tratados de polícia, bem como à sua modelação ideal, isto é, o seu aumento sustentado, a obrigação para assegurar as melhores condições de subsistência e de saúde, a qualidade da circulação dos homens e dos produtos (estradas e canais), a higiene e a qualidade do ambiente. Com esta nova realidade social e política imergia o passado da misericórdia, da caridade e da pastoral cristã doravante capturado e incinerado pelo Estado de *Polícia*. A mendicidade, a pobreza e a doença ficavam inscritas no problema geral da saúde, do bem-estar e da felicidade das populações, na medida em que, com a emergência do novo conceito de “população”, ficou corroído o fundamento da família que tinha sido o suporte do modelo de governo corporativo e tradicional.

Percebe-se porque esta objetivação política provocou a maximização da importância da saúde pública, o desvio político para a incursão nos corpos vivos, e já não só nos corpos físicos, porque a conservação da vida e o seu alargamento passaram a ser fundamentais para o poder de Estado. Será esta incursão nos corpos vivos que desencadeará a necessidade absoluta do controlo da vida, descentrando a atenção dos corpos individualizados para o corpo geral da população e criando um novo regime político a que Foucault chamaria de biopoder. Os regimes disciplinares e biopolíticos articularam-se para a construção do Estado de *Polícia* que se legitimará, portanto, fora da soberania que assentava na centralidade divina do monarca como justificação para os atos de poder e dominação¹⁷. A extensão dos programas biopolíticos e o excesso de defesa da vida levarão à implantação de medidas extremas como a segregação dos bairros urbanos, a diferenciação dos tratamentos hospitalares, os campos de concentração de contagiados, as quarentenas e os expurgos em massa que terão levado Giorgio Agamben a radicalizar o pensamento de Michel Foucault, desenvolvendo a teoria tanatopolítica, isto é, a maximização do homem como espécie, como ser vivo (Estado de exceção)¹⁸.

Compreende-se que esta polícia tenha surgido nas grandes cidades, centrais no processo de produção e comércio, de grande concentração de populações “perigosas”, na sua maioria pobres, justificando que os programas biopolíticos tenham utilizado dispositivos disciplinares sobre a mobilidade e o ambiente, como os passaportes, relatórios de georreferenciação, cercas sanitárias e de segurança pública, cordões de sinalização da purificação do ar, monitorização da mobilidade das doenças e dos movimentos “anormais”, afinal de contas, também um programa de combate à criminalidade para garantir a segurança e a ordem.

Começava, desde então, a ganhar forma a racionalidade das políticas, ou seja, a ideia da padronização da sociedade segundo um modelo de ajustamento social que englobava não só a riqueza, mas os comportamentos e as atitudes. Este modelo também foi explicado por Foucault que o etiquetou de disciplinar, isto é, todo um mecanismo que incidia sobre os corpos como entidades físicas para os modelar e equipar com procedimentos, hábitos e *habitus*¹⁹.

¹⁷ A teoria da soberania é uma forma de poder que se exerce sobre a terra e os seus produtos e não sobre o trabalho dos corpos e dos seus atos. Fundamenta-se no soberano, enquanto o poder disciplinar supõe um sistema de coerção mais do que a existência de um monarca. O controlo do biopoder foi uma consequência do sistema disciplinar (ver notas *infra* n.ºs 18 e 19).

¹⁸ Para o desenvolvimento destas questões, com redobrado interesse na atual pandemia da Covid-19, ver de FOUCAULT, Michel – *Nascimento da biopolítica*. Lisboa: Edições 70, 2010; de AGAMBEN, Giorgio – *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. Síntese recente em LUZ, Lara Emanuele da – A genealogia e a consagração do termo biopolítica: intercursos entre Esposito, Arendt e Foucault. *HYBRIS*. V. 8 N.º 2 (novembro 2017), p. 213-231.

¹⁹ FOUCAULT, Michel – *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1999 e FOUCAULT, Michel – *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1977.

Ao passarem para a alçada da administração do Estado de *Polícia* ou serem por ele capturadas, a família e a comunidade tradicional foram substituídas por novas instituições – escolas, oficinas, exércitos, hospitais – para normalizar os indivíduos, acomodar as suas excentricidades e corrigir as suas anomalias, auxiliadas pela medicina, pedagogia e novas ciências sociais.

Os conselhos ao príncipe, que foram o modelo de governo jurisdicional são, agora, substituídos por tratados e resultados científicos que ensinam a governar e, ainda, por orientações pragmáticas que brotavam das práticas políticas e dos conhecimentos sobre a “nova” economia política. Manuais que regulavam os regimes alimentares, os cuidados de saúde, os hábitos sexuais e de higiene, o controlo das emoções, a ocupação dos tempos livres, as rotinas nas fábricas, hospitais e escolas e até a ritualização da morte.

O ganho da previsibilidade imposta pela padronização era, em si mesmo, um ganho de segurança e ordem que proporcionava as melhores condições para o sucesso do trabalho como motor da produção e mobilização da riqueza. Nascia um novo campo socioeconómico ancorado no comércio, na agricultura e indústria, nos cuidados das matas e florestas, na exploração das minas²⁰ e no desenvolvimento científico. As minorias sociais (doentes, mendigos, desempregados) potenciavam e ilustravam a periferização à dignidade deste novo trabalho regenerador.

Mas este “bem da sociedade” e a procura da felicidade tiveram como consequência a limitação dos direitos particulares a favor do interesse geral, ativaram a discricionariedade e libertaram o exercício do poder dos limites legais, da tradição e dos direitos adquiridos. Esta libertação dos constrangimentos da justiça tornou esta *polícia* numa instituição criativa, excessiva e radical nas suas formulações e práticas. Um estatuto que provocou um clima de grande tensão jurisdicional e esteve na base da intensa conflitualidade com os mais diversos magistrados, conselhos e tribunais. A ciência de polícia tinha, por isso, uma pregnância utópica, uma originalidade que fazia dos projetos políticos potenciações mágicas ao monopolizar a noção de progresso e de desenvolvimento. Um imaginário que derrubou as fronteiras da violência na medida em que deixou de haver limites para os governos melhorarem a vida das populações e aumentar o grau de felicidade. Esta abertura à utopia estimulou a intervenção desmedida da política e sujeitou os indivíduos à dependência da ambição do maior prazer e bem-estar possíveis.

Cresceram, com este programa político, novos saberes.

A estatística, ciência fundamental do Estado de *Polícia* que permitia o conhecimento da realidade social, possibilitava previsões e permitia ensaiar planeamentos e intervenções regionais, locais ou gerais. Um contemporâneo, o visconde da Lapa, Manuel de Almeida e Vasconcelos de Soveral²¹, dizia, na sua memória sobre um plano de estatística, como sendo o “conhecimento perfeito do Estado he o que essencialmente concorre” para a estatística que se encarrega de infinitas coisas porém, “ocupa-se, entre milhares de cousas notáveis, em colher as que tem influencia sobre o bem-estar do Estado, visivil, ou occultamente”. Para guiar as forças de uma sociedade e conhecer as suas grandezas seria preciso, no seu entender, atender “1º à posição, e situação do Paiz; 2º à forma, e character do seu Governo; 3º ao character nacional de seus habitantes” e, ainda, “ao seu terreno, clima, e às disposições, que elle oferece para a communição exterior, e interior: para o que o trabalho dos habitantes, ajudando a natureza, concorre infinitamente”, ou seja, conhecer o estado da fazenda, as fontes das rendas, tributos diretos e indiretos e os meios para a sua arrecadação. Esta aritmética política dos homens, das coisas e da natureza, permitiu não só conhecer a realidade como simular a mesma, tornando reversível o real e a subjetivação da materialidade²².

²⁰ Para D. Rodrigo de Sousa Coutinho é a principal causa da decadência porque gera fortunas sem trabalho, causa despovoamento e aumenta o preço da mão de obra, em COUTINHO, Rodrigo de Sousa – *Memoria sobre a verdadeira influencia das minas de metais preciosos na indústria das nações, especialmente na portuguesa*. In ACADEMIA REAL DAS CIÊNCIAS DE LISBOA – *Memorias Económicas da Academia Real das Sciencias, para o Adiantamento da Agricultura, das Artes e da Industria em Portugal, e suas conquistas*. Lisboa: Academia Real das Sciencias, 1789. tomo I.

²¹ Manuel de Almeida e Vasconcelos de Soveral, 1º conde da Lapa, exerceu o cargo de governador e de capitão-general do Reino de Angola entre 1790 e 1797.

²² SOVERAL, Manuel de Almeida e Vasconcelos de – *Memoria sobre o modo de formar hum Plano de Statistica de Portugal*. In ACADEMIA REAL DAS CIÊNCIAS DE LISBOA – *Memorias Económicas da Academia Real das Sciencias, para o Adiantamento da Agricultura, das Artes e da Industria em Portugal, e suas conquistas*. [Em linha] Lisboa: Academia Real das Sciencias, 1815. tomo V, p. 155-172. [Consult. 14/01/2020]. Disponível na Internet: https://books.google.pt/books?id=d54EAAAAQAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Depois, a medicina que se desenvolvia no conhecimento cirúrgico, botânico e nas práticas hospitalares. Uma ciência que passou a intervir, cada vez mais, na existência do indivíduo na população, muito para além dos aspetos relacionados com a doença e os doentes, ou seja, a medicina tornou-se, também, uma ciência do Estado de *Polícia*, uma medicina ao serviço das intenções do poder porque se transformou numa autoridade sobre a vida, quer para conseguir interromper a doença e evitar a morte, como para prolongar a vida com orientações sobre a alimentação, a qualidade do ambiente, a limpeza dos hábitos sexuais, a sanidade dos costumes, a higiene privada e pública. Esta ampliação enorme da esfera estrita da medicina acabou, também, por transformar os hospitais, de centros de recolhimento assistencial, em estabelecimentos terapêuticos e de tratamento estatístico das tipologias de enfermidade com registos sistemáticos dos ritmos de vida, morte e doença. O poder do Estado de *Polícia* passou a usar a autoridade médica para decidir sobre a cidade e os seus habitantes, os recursos e condições de vida, inclusive sobre as taxas de natalidade e mortalidade.

Neste governo de saberes valerá a pena chamar a atenção para outras áreas científicas. O caso, por exemplo, de José Joaquim Soares de Barros, com um trabalho diacrónico sobre a história da demografia em Portugal²³ e com atenção para o problema da emigração e do abandono dos campos. Ou, no plano agrícola, António Henriques da Silveira²⁴, com a marca doutrinária de que todos os terrenos devem ser aproveitados, o que exige mão-de-obra qualificada e saudável, apontando males como o abandono dos baldios dos concelhos, a multidão de mendigos e pedintes, as “grangearias dos Nobres”, o luxo e a multiplicidade de dias santos em que não se trabalha. Para Domingos Vandelli²⁵, a prioridade de um governo de “sabia política” é muito mais importante que a quantidade de livros de economia e conhecimentos técnicos agrícolas²⁶.

A panóplia das memórias entradas na Academia Real das Ciências de Lisboa sobre tudo o que podia contribuir para o bem-estar das populações cobre uma infinidade de temas como sal-gema, conservação da água da chuva, seleção de plantas, tratamento das farinhas, fundições, hospitais, gado, papel, nitro, fontes naturais, pesca e peixes, virtude dos nabos, conhecimento da botânica, benefícios e malefícios da meteorologia, estatística, qualidade do leite, regulação dos pesos e medidas, virtude do sistema decimal, organização das feiras e mercados, saúde das vinhas, uso do carvão, manufatura de chapéus, cuidados com paús, encanamentos, águas-ardentes, comércio, amoreiras, baldios, agricultura intensiva, uso do açúcar, organização das queimadas, levantamento dos mapas de povoação com indicadores diversos, uma enorme quantidade de tópicos que valem a leitura atenta dos vários volumes das memórias.

Num outro plano, o assistencial, o tratamento diferenciado aos pobres, com assistência aos “merecedores” e repressão sobre os “válidos” para os transformar em trabalhadores ativos, fez da esmola tradicional uma reserva para os enjeitados, inválidos e velhos, acompanhando, nesta matéria, o vanguardismo europeu, embora com conceções diferentes preconizadas por D. Rodrigo de Sousa Coutinho e Diogo Inácio de Pina Manique²⁷. O combate à ociosidade destinava-se a colmatar a “falta de gentes para se ocuparem na Agricultura, nas Artes, e nas Manufaturas” por terem vindo para Lisboa procurar a “ociosidade de mendigar”, assumindo como urgente “extinguir a ociosidade para deste modo evitar os vícios, e tornar úteis ao Estado aqueles indivíduos que lhe servem de peso”. Até na divisão do trabalho se preconizava que os homens não vendessem bolos, hortaliças, frutas

²³ BARROS, Joze Joaquim Soares de – Memoria Sobre as cauzas da diferente população de Portugal em diversos tempos da Monarquia. In ACADEMIA REAL DAS CIÊNCIAS DE LISBOA – *Memorias Económicas da Academia Real das Sciencias, para o Adiantamento da Agricultura, das Artes e da Industria em Portugal, e suas conquistas*. [Em linha]. Lisboa: Academia Real das Sciencias, 1789. tomo I, p. 123-115. [Consult. 14/01/2020]. Disponível na Internet: https://books.google.pt/books?id=d54EAAAQAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

²⁴ SILVEIRA, António Henriques da – Memoria Sobre a Agricultura, e população da Provincia de Alem-Tejo. In ACADEMIA REAL DAS CIÊNCIAS DE LISBOA – *Op. cit.*, tomo I, p. 41-122.

²⁵ Domingos Vandelli, de nacionalidade italiana, foi contratado pela Universidade de Coimbra e veio a ser um dos fundadores da Academia Real das Ciências de Lisboa, onde colaborou com várias memórias.

²⁶ VANDELLI, Domingos, *Memoria Sobre a Agricultura deste Reino, e das suas Conquistas e, Sobre algumas produções naturaes deste Reino, das quaes se poderia tirar utilidade*. In ACADEMIA REAL DAS CIÊNCIAS DE LISBOA – *Op. cit.*, tomo II, p. 164-187.

²⁷ Ver ABREU, Laurinda – *Pina Manique, um reformador no Portugal das luzes*. Lisboa: Gradiva, 2013.

e peixe “por serem [trabalho] de mulher” e, assim, se poderem empregar “na Cultura dos Campos, no exercício das Artes, e Manufacturas, no serviço de Reedificação da Cidade, no das Tropas Regulares, e no da Marinha”.

Quanto aos menores, o intendente geral da *Polícia*, da Corte e do Reino, através da Casa Pia, procurava proteger as crianças abandonadas, com o reforço das redes de proteção em todas as sedes de concelho e o envolvimento dos juizes de vintena nas cabeças de freguesia, promovia estudos sobre leites substitutos do leite materno das amas, apoiava a inclusão de crianças órfãs em famílias rurais para aprenderem a agricultura e instruía os ministros dos bairros e os provedores para combaterem o “ninho de prostituição” que constituíam as casas dos expostos. A sistematização, no plano das concretizações e dos resultados, das políticas sociais de combate à mendicidade, ociosidade, recuperação de menores e diminuídos socialmente aparece no Estado de *Polícia* como um novo objetivo em contraste com o domínio exercido pela Igreja com recurso à caridade²⁸.

Vejamos, para concluir, outras práticas e finalidades do Estado de *Polícia* plasmadas numa rede de novos organismos em nada semelhantes aos órgãos colegiais do Antigo Regime. A arrecadação dos impostos e a fiscalização das contas, no seguimento da regulação das atividades de comércio (Junta do Comércio, 30 de setembro de 1755 e Mesa do Bem Comum dos Mercadores, 1757), ficou entregue ao poderoso Erário Régio (22 de dezembro de 1761) que absorveu as competências do Conselho da Fazenda. Foi por sua iniciativa que se procedeu à centralização das operações de tesouraria da fazenda real e se inaugurou uma nova contabilidade (partidas dobradas) com registos através de folhas de caixa (Diários), balancetes (Livros Mestres) e movimentos de receita e despesa (Livros Auxiliares). A mesma técnica contabilística seria imposta às câmaras (Alvará de 23 de julho de 1766) e estendida às alfândegas. Como estas operações requeriam novos funcionários foi aberta a Aula do Comércio para assumir funções de formação.

No campo administrativo, foi feita uma grande reforma com o envolvimento dos intendentess (superintendentes gerais das Alfândegas (1766), um para o Norte e outro para o Sul (1766), superintendente do Sal do Algarve (1765), inspetor geral para as Fábricas do Reino (1777), superintendentes dos Lanifícios (1769), superintendente geral da Décima, superintendente dos Contrabandos)²⁹. Para melhorar as comunicações, depois da “nacionalização” dos Correios, foi criado o cargo de intendente das Estradas (Alvará de 28 de março de 1791), reconhecendo-se a ruína das estradas de que resulta não poderem “os Lavradores transportar os Frutos dos seus trabalhos, nem por falta de Exportação, e Consumo adiantar a sua Agricultura”. Em 1 de abril de 1799, José Diogo Mascarenhas Neto seria nomeado superintendente geral dos Correios.

Na agricultura, Luiz Ferrari de Mordau, de origem italiana, protegido do marquês de Pombal, 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 obter conhecimentos antes de exercer o lugar de intendente geral das Minas e Metais do Reino. Foi sócio da Academia Real das Ciências de Lisboa, membro das Sociedades Económicas de Leipzig e Madrid e autor de várias memórias da Academia sobre a cultura dos castanheiros, azinheiras, sobreiros, carvalhos, o uso das gadanhas para a ceifa do trigo, centeio e cevada. Aconteceu o mesmo a José Bonifácio de Andrade e Silva (1763-1838), natural de S. Paulo, convidado pelo duque de Lafões para entrar na Academia devido às suas competências, agraciado com bolsas para viajar pela Europa, entre 1790 e 1800, a fim de obter conhecimentos na metalurgia. Seria nomeado intendente geral das Minas e regente de uma cadeira, na Universidade de Coimbra, sobre Metalurgia e Geognosia.

²⁸ ABREU, Laurinda – *O poder e os pobres, as dinâmicas políticas e sociais da pobreza e da assistência em Portugal (séculos XVI-XVIII)*. Lisboa: Gradiva, 2014.

²⁹ José Subtil – Inspecteurs, intendants et surintendants. In DESCIMON, Robert; SCHAUB, Jean-Frédéric; VICENT, Bernard, dir. – *Les figures de l'Administrateur*. Paris: École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1997. p. 135-149.

A polícia da saúde pública foi, porém, como já referido, a que mais objetivou a razão do Estado de *Polícia*, quer pela coerência entre os seus mecanismos e princípios, quer pelos saberes e técnicas que desenvolveu. De assinalar o impulso dos jardins botânicos, a farmacopeia, o instituto vacínico, as memórias sobre saúde, as experiências da Junta do Protomedicato e da Comissão da Saúde Pública, o melhoramento dos hospitais, a cirurgia e o ensino da medicina.

Na área da educação, a reforma dos Estudos Maiores (Novos Estatutos da Universidade de Coimbra, Carta de Lei de 28 de agosto de 1772) foi acompanhada pela criação de uma rede escolar de Estudos Menores na dependência da Junta de Providência Literária (1770) coordenada pela Real Mesa Censória. Para o final do século seria criada a Junta da Diretoria Geral de Estudos e Escolas do Reino (Carta Régia de 17 de dezembro de 1794) e a Academia Real das Ciências de Lisboa (1779-1780).

No que respeita à estrutura do governo, a organização por secretarias de estado, embora tenham sido criadas no reinado de D. João V, foi o grande emblema da centralidade administrativa do Estado de *Polícia*, sobretudo pela sua operacionalidade e politização no sentido da governamentalização, acompanhando a exautoração das competências dos conselhos e tribunais do Antigo Regime³⁰. Um dos aspetos mais inovadores deste modelo durante o pombalismo foi, justamente, a sua integridade e coesão, podendo falar-se de um governo com um "primeiro ministro" (Pombal) chefe do gabinete ministerial, acontecendo o mesmo, depois do seu afastamento, com o desembargador José de Seabra da Silva. Trata-se de uma grande mudança em relação ao reinado de D. João V em que os secretários de estado foram figuras burocráticas e desgarradas no seu desempenho individual. Este tipo de funcionalidade e organização foi adotado pelos liberais como podemos ver, neste volume, no texto de António Pedro Manique³¹.

A esta modalidade de governo juntou-se a reforma dos funcionários públicos fundada na alteração dos pagamentos de serviços que passaram a ser remunerados por salários e não pela fonte de rendimento dos ofícios, iniciando-se, também, o processo de recrutamento por meritocracia (lugares de justiça e fazenda) contrariando, portanto, os critérios fundados no privilégio e na tradição familiar³².

2. O ESTADO NO FINAL DA PRIMEIRA FASE DA REGENERAÇÃO

Muitas são as perspetivas para apreciar o Estado Liberal desde a revolução (1820) até ao final da monarquia constitucional (1910)³³. As que mais nos interessam para o que estamos a tratar e para o período em análise (da revolução, 1820, até ao final da primeira fase da Regeneração, 1865) são, contudo, a abordagem constitucional, a "produção" da burocracia estadualista e o funcionamento da Câmara dos Deputados e da Câmara dos Pares, ou seja, evidências sobre o regime constitucional, o poder executivo e legislativo.

³⁰ Quanto às novidades deste modelo político, ver SUBTIL, José – *O terramoto político (1755-1759)*. Lisboa: Edial, 2007 e, ainda, SUBTIL, José – *O Tribunal do Desembargo do Paço, 1750-1833*. Lisboa: Edial, 2011. Sobre outras interpretações e debate, ver textos de António Manuel Hespanha, Nuno Gonçalves Monteiro e José Subtil no *E-Journal of Portuguese History*. V. 5 Nº 2 (2007). Disponível na Internet: https://www.brown.edu/Departments/Portuguese_Brazilian_Studies/ejph/html/Winter07.html

³¹ MANIQUE, António Pedro – Parlamento, Governo e produção legislativa na primeira fase da Regeneração: normas legais e práticas políticas. In SUBTIL, José – Pombal e o Rei: valimento ou governamentalização. *Ler História*. Nº 60 (2011), p. 53-69. Comparam-se os dois momentos e é desconstruída a imagem de "valido", cultivada, precisamente, pelos liberais para se distinguirem do passado. Fizeram-no, aliás, em muitos e variados temas para se justificarem como artífices de uma nova realidade e legitimarem, portanto, o processo revolucionário.

³² Desenvolvimento destas questões em SUBTIL, José – As mudanças em curso na segunda metade do século XVIII: a ciência de polícia e o novo perfil dos funcionários régios. In STUMPF, Roberta; CHATURVEDULA, Nandini, org. – *Cargos e ofícios nas monarquias ibéricas: provimento, controlo e venalidade (séculos XVII-XVIII)*. Lisboa: Centro de História de Além Mar, 2012. p. 65-80. E, sobretudo, em SUBTIL, José – Os poderes do centro. In MATTOSO, José, dir. – *História de Portugal*. Lisboa: Editorial Estampa, 1998. vol. IV – O Antigo Regime, p. 141-173.

³³ Sobre esta historiografia, ver HESPANHA, António Manuel – An Introduction to 19th century, Portuguese constitutional and state history. *E-Journal of Portuguese History*. V. 2 Nº 2 (Winter 2004).

Sobre o regime constitucional, António Manuel Hespanha³⁴ diz-nos que "eram muitas as continuidades entre o primeiro constitucionalismo liberal e o constitucionalismo de Antigo Regime"³⁵. Os elementos que sobreviveram do passado na nova era constitucional foram vários. Desde logo, o conceito de soberania como poder supremo. Segundo António Hespanha, a Constituição de 1822 refere a ultrapassagem dos limites do poder como causa dos "males da Pátria" e reconhece, na invocação e simbolicamente, a "Santíssima Trindade" como fonte e origem do poder constituinte.

Em segundo lugar, a "ideia da autorregulação dos corpos políticos" devia incorporar a ordem constitucional, ou seja, a ordem jurídica da autonomia jurisdicional dos corpos privilegiados como a Igreja, a família e as corporações, marcava o particularismo jurídico da Constituição.

Em terceiro, a produção legislativa não correspondia a um ato discricionário submetido à vontade política do legislador, mas era vista como revelação de uma ordem superior, indisponível, o que, de facto, aproximava o Congresso a um tribunal do Antigo Regime onde se decidia da mesma forma como numa mesa de desembargadores, isto é, pela confrontação dos votos. Na mesma linha, manteve-se a orientação de que a tradição legítima e reconhece a ordem jurídica e que, portanto, esta deve acomodar-se àquela.

Em quarto, a ideia da pluralidade corporativa manteve-se, querendo com isto dizer-se que a atribuição dos poderes não era vista como uma deliberação em resultado da natureza do Estado, mas como uma "distribuição tradicional, historicamente estabelecida, de competências".

Em quinto, a ideia dos contrapesos e controlos (*checks and balances*) para manutenção da ordem constitucional foi inspirada e fundada nas jurisdições pré-constitucionais e nos limites do poder do príncipe durante o Antigo regime.

Em sexto, a confirmação da ordem jurídica tradicional quando a nova ordem constitucional regula cada ato de poder (como decisão ou sentença) de acordo com os direitos adquiridos ou, pelo menos, envolvidos, portanto, o ato administrativo era um ato que continuava a lógica jurisdicional.

E, finalmente, a sobreposição dos direitos dos particulares com a historicidade dos mesmos, adquiridos por "uso, por concessão, geral ou particular" e não absolutamente naturais. Podiam, neste sentido, serem direitos violáveis desde que fosse observado o procedimento jurídico de acordo com a origem desses direitos.

Aproximemo-nos, agora, à dimensão do aparelho governativo do Estado Liberal e à construção, consolidação e progresso da burocracia. Tanto Joana Estorninho de Almeida³⁶ como António Pedro Tavares de Almeida³⁷ definiram o modelo de instauração e desenvolvimento das estruturas de governo que, ainda hoje, representa o conhecimento mais detalhado sobre a matéria.

Na sua tese de doutoramento, Joana Estorninho de Almeida optou por uma abordagem aprofundada da cultura burocrática e fez um balanço da evolução orgânica e funcional das secretarias de estado até ao final da primeira fase da Regeneração, descreveu o modelo ministerial de administração, a organização dos serviços e inventariou o quadro de pessoal, a forma de recrutamento, as modalidades remuneratórias e as tipologias profissionais. Completou o seu trabalho com uma representação das práticas quotidianas, os comportamentos

³⁴ HESPANHA, António Manuel – *Guiando a mão invisível: direitos, Estado e Lei no liberalismo monárquico português*. Coimbra: Almedina, 2004; HESPANHA, António Manuel – *La revolución y los mecanismos del poder*, *op. cit.*, e, mais recentemente, HESPANHA, António Manuel – *Uma monarquia constitucional: a constituição monárquica oitocentista*. Lisboa: Kindle-Amazon, 2019.

³⁵ *Idem*, p. 12.

³⁶ ALMEIDA, Joana Estorninho de – *A cultura burocrática ministerial, repartições, empregados e quotidiano das secretarias de Estado na primeira metade do século XIX*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais. 2008. Tese de doutoramento em História apresentada ao Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Uma investigação muito suportada pelos Almanques relativos à primeira metade do século XIX e, nalguns momentos, pelos orçamentos de Estado.

³⁷ ALMEIDA, Pedro Tavares de – *A construção do Estado liberal: elite política e burocracia na "Regeneração" (1851-1890)*. Lisboa: Universidade Nova, 1995. vol. 2, p. 273; ALMEIDA, Pedro Tavares de – *Legislação eleitoral portuguesa, 1820-1926*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1998; ainda em parceria com ALMEIDA, Pedro Tavares de; BRANCO, Rui – *Burocracia, Estado e território*. Lisboa: Livros Horizonte, 2000.

e a qualidade de vida. No ano de 1851, dá-nos conta de 339 empregados nos serviços centrais das secretarias de estado contra 120 no início da revolução (1822)³⁸. Já quanto ao total de dependentes, considerados estes como os empregados públicos, militares, religiosos, técnicos, empregados menores e temporários, reformados e pessoal auxiliar (operários) dos ministérios, Joana Estorninho, com alguma reserva e cuidado, aponta para números surpreendentes entre 1848-49, num total de 43955³⁹, em que quase 70% se refere ao Ministério da Guerra (30676). A grande novidade do Estado Liberal não foi a implantação da burocracia como processo administrativo, mas a massificação do mesmo. O Estado de *Polícia* já tinha procedido a modificações substantivas na segunda metade do século XVIII: a criação de planos de classificação dos arquivos das secretarias de Estado; o controlo administrativo através de circuitos de filtragem política; o expediente dos manuais de formulários e sua tramitação; a criação de novas categorias profissionais e a hierarquização das mesmas; a decisão comissarial com efeitos na avaliação das funções, a revogação das nomeações e a meritocracia como critério de progressão nas carreiras⁴⁰.

Pedro Tavares de Almeida relativiza a centralização burocrática e a permeabilidade da administração central à manipulação e instrumentalização política (privilégios de promoção, demissões políticas). Fala da especialização funcional dos serviços, o reforço da estrutura hierárquica, a uniformização de normas, regulamentos e o concurso público para recrutamento de dirigentes, desconstruindo, sobre as elites administrativas, as imagens dominadas pelo centralismo ("patrocinato", "empregomania" e "vício papelista")⁴¹. Refere, para o ano de 1853, um total de 10328 funcionários, para o ano de 1864, um total de 11311, para o ano de 1876, um total de 14463 e, para o ano de 1890, um total de 22118⁴². No mesmo sentido apontam, também, as conclusões dos trabalhos de Luís Espinha da Silveira, com importantes contribuições para o estudo do território, a divisão administrativa e os processos de decisão⁴³.

Podemos, então, concluir que os sinais do Estado Liberal não são muito diferentes do Estado de *Polícia* que marcou, efetivamente, como já evidenciamos, a diferença com a tradição do final do Antigo Regime, ou seja, o momento de rutura com os modelos corporativos e jurisdicionais foi a segunda metade do século XVIII.

No que se refere ao poder legislativo, teremos, seguramente, o aspeto mais marcante da diferença com o Estado de *Polícia*. António Pedro Manique⁴⁴ tem estudado o funcionamento das Cortes na dupla dimensão do relacionamento entre as duas câmaras (Deputados e Pares) e da comunicação política entre estas e o Governo. A quantificação dos produtos legislativos no período compreendido entre 1851 e 1865 mostra que, se a iniciativa legislativa pertencia, em partes quase iguais, aos deputados e ao Governo, a percentagem de aprovações conseguida pelas propostas governamentais excedia largamente a dos projetos parlamentares, o que evidencia a influência exercida pelo Executivo sobre as câmaras legislativas. Por outro lado, a produção legislativa das *ditaduras*, em violação da Carta Constitucional, bem como a captura do poder moderador pelo Governo, desde 1834, revelam um significativo intervalo entre a *constituição formal* e a *constituição real*, num regime em que a

³⁸ ALMEIDA, Joana Estorninho de – *Op. cit.*, p. 124

³⁹ *Idem*, p. 143.

⁴⁰ Ver notas *supra* n^{os} 29 e 30.

⁴¹ Na mesma linha de investigação ver, mais recentemente, NUNES, Filipe Abreu – O recrutamento das elites administrativas no Portugal contemporâneo. *Ler História*. Nº 64 (2013), p. 137-162.

⁴² ALMEIDA, Pedro Tavares de – *A construção do Estado liberal*, *Op. cit.*, p. 273.

⁴³ Ver síntese em SILVEIRA, Luís Nuno Espinha da – A administração do Estado em Portugal no século XIX. In MOYA, Antonio Morales, coord. – *Los 98 ibéricos y el mar*. Madrid: Comisaría General de España, 1998. p. 319-313.

⁴⁴ MANIQUE, António Pedro – *Processo legislativo e conflitualidade política na primeira fase da Regeneração (1851-1865)*. Santarém: Escola Superior de Educação, 1992. Provas públicas para professor coordenador do Ensino Superior Politécnico; MANIQUE, António Pedro – *Parlamento, Governo e produção legislativa na primeira fase da Regeneração: normas legais e práticas políticas (1851-1865)*. MANIQUE, António Pedro – *Parlamento, Governo e produção legislativa na primeira fase da Regeneração: normas legais e práticas políticas (1851-1865)*. *Cadernos do Arquivo Municipal* [Em linha]. 2ª Série Nº 14 (julho-dezembro 2020), p. 41-63. Disponível na Internet: http://arquivomunicipal.cm-lisboa.pt/pt/investigacao/cadernos-do-arquivo-municipal/2-serie/numero-14/04_parlamento.pdf; MANIQUE, António Pedro – O direito de dissolução em Portugal: normas e práticas constitucionais (1852-1865). In SANTOS, Maria Helena Carvalho dos – *Constituição da Europa, constituições da Europa: europeísmo e nacionalismo na história constitucional europeia*. Lisboa: Assembleia da República, 1992; MANIQUE, António Pedro – *La Charte Constitutionnelle de 1826 et l'organisation du Parlement sous le Libéralisme Monarchique Portugais. Parliaments, Estates and Representation*. V. 16 (1996).

vertente parlamentar é acentuada a partir de 1852 e em que o monarca, conservando embora o poder simbólico atribuído ao chefe do Estado pela Carta Constitucional, não tem capacidade para influenciar significativamente o curso da vida política ao longo do século XIX.

Passemos, agora, a alguns indicadores que nos podem possibilitar a comparação do Estado Liberal com o Estado de *Polícia* em torno de quatro variáveis referentes ao ano de 1866. A primeira, sobre a distribuição dos empregados do Estado por ministérios, tendo em conta a afetação absoluta dos recursos humanos (Quadro I); a segunda, a repartição destes recursos, já não por ministérios, mas por áreas funcionais do Estado (Quadros II e III); a terceira, sobre as despesas de cada ministério (Quadro IV); a quarta, as áreas funcionais cobertas por despesas sem afetação de empregados públicos (Quadros V a IX). A conjugação das quatro variáveis permite-nos conhecer o seguinte: a) a dimensão da dependência do funcionalismo público, ou seja, a escolha feita pelo Estado para integrar os seus funcionários por grandes áreas ministeriais; b) a tipologia da distribuição, no conjunto dos ministérios, dos mesmos funcionários por áreas funcionais; c) e, no plano das despesas, as escolhas feitas pelo Estado para aplicar as verbas do orçamento, por ministério ou por áreas funcionais, isto é, distinguir entre as que foram asseguradas diretamente pelos serviços públicos e as que se reportaram a concessões a terceiros sem execução ministerial.

Começemos, então, pelos empregados públicos. Os mapas que se seguem explicitam a distribuição por ministério com base numa fonte destinada a preparar o orçamento de 1867-68, da responsabilidade de António Maria de Fontes Pereira de Melo, ministro da Fazenda⁴⁵. Uma das vantagens destes quadros e gráficos é traduzir, de forma sucinta, mas substantiva, os recursos humanos dos ministérios: o dos Negócios do Reino, dirigido pelo ministro João Batista da Silva Ferrão de Carvalho Márteis; o dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça, da responsabilidade de Augusto César Barjona de Freitas; o dos Negócios da Fazenda e dos Negócios da Guerra, ambos liderados por António Maria de Fontes Pereira de Melo; o dos Negócios da Marinha e Ultramar, com a direção do visconde da Praia Grande de Macau; o dos Negócios Estrangeiros, da responsabilidade de José Maria do Casal Ribeiro; e o das Obras Públicas, Comércio e Indústria com o ministro João de Andrade Corvo.

O Quadro I e Gráfico I mostram-nos o peso de cada ministério em recursos humanos. Dos sete ministérios, dois deles, o dos Negócios do Reino e Negócios da Fazenda, contabilizam mais de metade da afetação dos recursos, restando a outros dois, o dos Negócios da Guerra e das Obras Públicas, Comércio e Indústria, quase 35% o que perfaz, para estes quatro ministérios, 85% dos empregados do Estado. Restam 15% para os três ministérios, Marinha e Ultramar, Negócios Estrangeiros e Negócios Eclesiásticos e da Justiça, sem dúvida, um conjunto ministerial com pouca relevância. A existência do pequeno ministério dos Negócios Estrangeiros justificava-se pela coerência e importância da frente diplomática e, também, pela especificidade do seu orçamento.

O total de funcionários públicos (13946) é superior ao recenseado por Pedro Tavares de Almeida para o ano de 1864 (11311) mas próximo dos que apurou para 1876 (14463)⁴⁶, embora os totais aqui calculados incluam os lugares vagos que não estavam preenchidos, mas previstos nas estruturas orgânicas e funcionais⁴⁷.

⁴⁵ *Relação Nominal por Ministérios dos Empregados do Estado, Respectivos Vencimentos*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1867 (de acordo com o artigo 13º da Carta de Lei de 15 de julho de 1857, com referência ao pessoal existente no dia 31 de julho de 1866 e ao orçamento para 1867-1868 da responsabilidade de António Maria de Fontes Pereira de Mello).

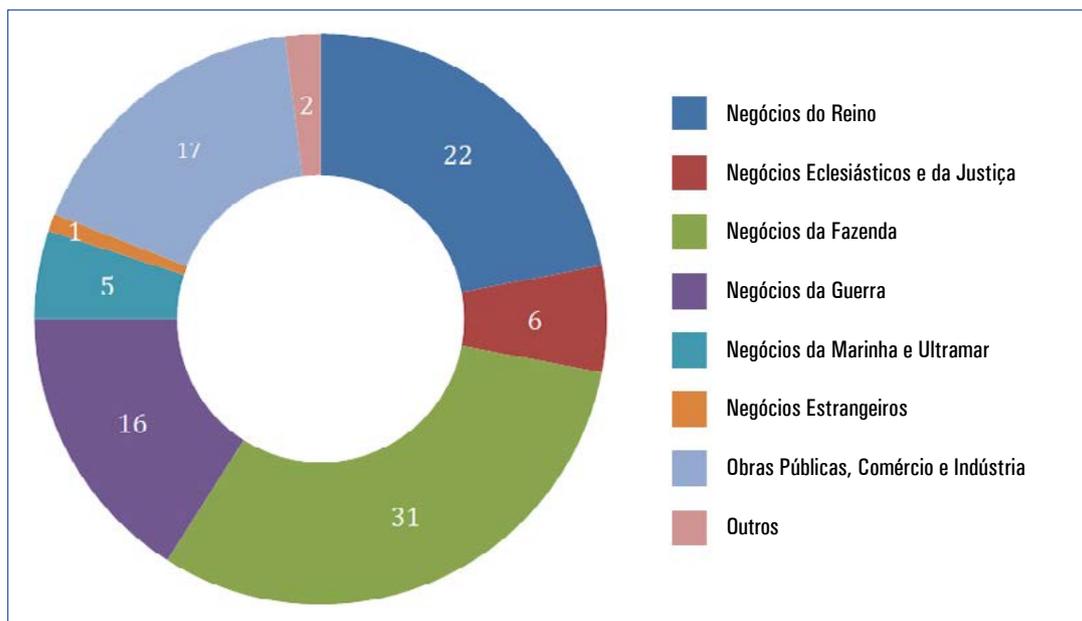
⁴⁶ ALMEIDA, António Pedro Tavares de – *A construção do Estado liberal*, *Op. cit.*, p. 143.

⁴⁷ Com base em anteriores trabalhos sobre os “serviços centrais” do Ministério da Fazenda, o mais poderoso no que respeita a recursos e verbas orçamentais, podemos afirmar que em 1836 tinha 118 funcionários e, no ano de 1866, contava com 257, terminando com 364 funcionários nas vésperas da implantação da República. O grande aumento, como, aliás, aconteceu em todos os ministérios, foi entre 1919 e 1928 (passando de três mil a quatro mil funcionários), descendo, depois, durante todo o Estado Novo para, em média, mil e quinhentos funcionários e, no final do governo de Oliveira Salazar, na transição para o marcelismo, subir para valores nunca vistos, atingindo os nove mil funcionários. Ver SUBTIL, José – *O governo da Fazenda e das Finanças (1750-1974)*. In CRUZ, Mário Pinho da, coord. – *Dos secretários de Estado dos negócios da Fazenda aos ministros das Finanças (1782-2006)*. Lisboa: Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2006. p. 36-69.

QUADRO I – AFETAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS AOS MINISTÉRIOS (1866)

Ministérios	Empregados do Estado	%
Negócios do Reino	3029	21.7
Negócios Eclesiásticos e da Justiça	831	5.9
Negócios da Fazenda	4261	30.6
Negócios da Guerra	2276	16.3
Negócios da Marinha e Ultramar	728	5.2
Negócios Estrangeiros	93	0.7
Obras Públicas, Comércio e Indústria	2420	17.4
*Câmara dos Pares, Câmara dos Deputados e Conselho de Ministros (apoio administrativo)	190	1.4
*Junta do Crédito Público e Guarda Real dos Arquivos	118	0.8
Total	13496	100

* Nota: Embora não fazendo parte dos ministérios, a relação consultada dá conta destes recursos.

GRÁFICO I – REPRESENTAÇÃO DO QUADRO I (percentagens arredondadas)
Afetação de recursos humanos aos ministérios

A distribuição dos empregados públicos, não por ministérios, mas por áreas funcionais (ver Quadros II e III que, em conjunto, representam a totalidade dos funcionários representada no Gráfico II) apresenta, sem dúvida, algumas significações emblemáticas do perfil do Estado Liberal no final da primeira fase da Regeneração.

O que ressalta, desde logo, é o facto de 60% dos empregados públicos estarem empenhados em funções relacionadas com as áreas dos impostos, defesa e apoio político e administrativo ao Governo: a arrecadação de

impostos (quase 28%) e a defesa (cerca de 19%), perfazem perto de metade de todo o conjunto dos funcionários públicos do Estado Liberal.

Quando nos aproximamos das áreas específicas do Governo destinadas ao desenvolvimento económico, industrial, social, educativo e serviços essenciais, como a saúde e a proteção social, os números correspondem a cerca de 40% dos efetivos do Estado Liberal, com a maior fatia destinada à educação, em particular ao ensino primário, secundário e misto, numa percentagem de perto de 18%.

Seguem-se os telégrafos e os correios com a surpreendente cifra de perto de 10%. Sobre os caminhos de ferro que, no restante século XIX, foram impulsionados pelo Estado, não têm uma atenção especial no orçamento de 1866⁴⁸. À justiça está reservado um contingente com pouco mais de 3% e as restantes rubricas marcam a diminuta intenção do Estado em intervir nessas áreas, mesmo a frente diplomática.

Passemos, agora, a uma outra variável, ou seja, às despesas de cada ministério que nos conduzem, em conjugação com os dados recolhidos sobre os empregados, a um olhar diferente, ou seja, saber duas coisas: o que o Estado gasta por cada ministério, incluindo despesa com pessoal, e o que gasta com pagamentos a serviços que não são controlados pelo Estado, isto é, funções exercidas por pessoal que não pertence aos quadros do Estado⁴⁹. O orçamento permite-nos, portanto, identificar as áreas em que o Estado Liberal não tem intervenção direta, embora as reconheça como cobertas pela sua responsabilidade e, por isso, lhes atribui dotação orçamental.

QUADRO II – ÁREAS FUNCIONAIS DE AFETAÇÃO DOS EMPREGADOS DO ESTADO (Impostos, Soberania, Inspeção, Igreja, Defesa e Apoio Administrativo)

Afetação de Recursos	Área Funcional	Total	%
Alfândegas	Impostos	2637	27.6
Repartições da Fazenda	Impostos	1215	-
Fiscalização e Controlo de Contas	Inspeção Contabilidade	329	2.3
Militares	Defesa	2612	18.7
Governos civis	Delegação do Governo	291	2.1
Gabinetes, Direções, Conselho de Ministros, Câmara dos Pares, Câmara dos Deputados	Secretariado	861	6.2
Prelados e Cabidos	Igreja	313	2.3
Conselho de Estado	Governo	35	0.5
Conselho Ultramarino	Governo	30	-
Junta do Crédito Público	(fora dos ministérios)	49	0.8
Guarda Real dos Archeiros	(fora dos ministérios)	69	-
Subtotal		8441	60.5

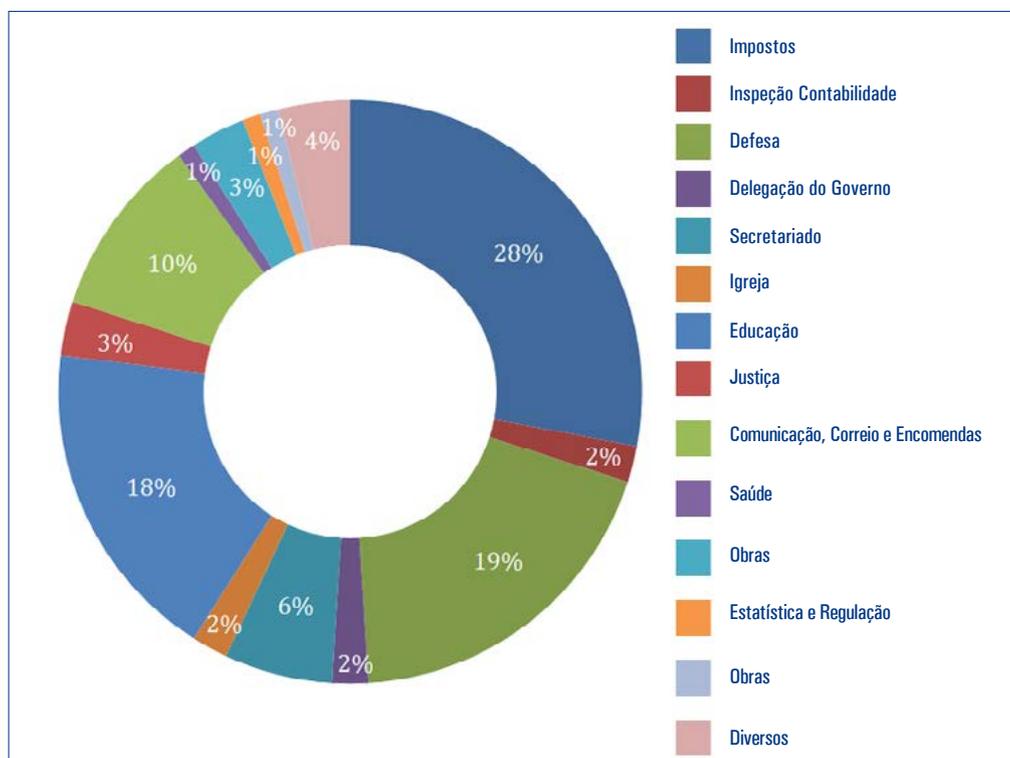
⁴⁸ Sobre o tema ver PINHEIRO, Magda – A construção dos caminhos-de-ferro e a encomenda de produtos industriais em Portugal (1855-90). *Análise Social*. V. XXIV Nº 101-102 (2^o-3^o 1988), p. 745-767.

⁴⁹ *Orçamento geral e propostas de Lei das Receitas e Despesa do Estado, orçamento para o ano de 1866* [Em linha]. Lisboa: Ministério das Finanças, 1866. [Consult. 14/01/2020]. Disponível na Internet: <http://badigital.sgmf.pt>.

QUADRO III – ÁREAS FUNCIONAIS DE AFETAÇÃO DOS EMPREGADOS DO ESTADO
(Educação, Justiça, Cultura, Corpo Diplomático, Obras, Correios e Comunicações)

Afetação de Recursos	Área Funcional	Total	%
Ensino (Primário, Secundário, Misto, Superior e Politécnico)	Educação	2497	17.9
Tribunais	Justiça	479	3.4
Telégrafos, Correios e Postas	Comunicação e Correios	1331	9.5
Casa da Moeda, Imprensa Nacional e Diário de Lisboa	Impressão e Divulgação	44	0.3
Instituições de Cultura	Cultura	74	0.6
Conselho de Saúde Pública e Delegados	Saúde	106	0.8
Guardas Municipais	Segurança	57	0.4
Corpo Diplomático	Diplomacia	67	0.5
Caminhos de Ferro, Obras, Intendentes e Fiscalização	Obras	477	3.4
Estatística, Cadastros, Pesos e Medidas	Estatística e Regulação	112	0.8
Pinhais e Matas	Floresta	91	0.7
Monumentos	Obras	170	1.2
Subtotal		5505	39.8

GRÁFICO II – REPRESENTAÇÃO DOS QUADROS II E III (percentagens arredondadas)
Áreas funcionais de afetação dos empregados do Estado

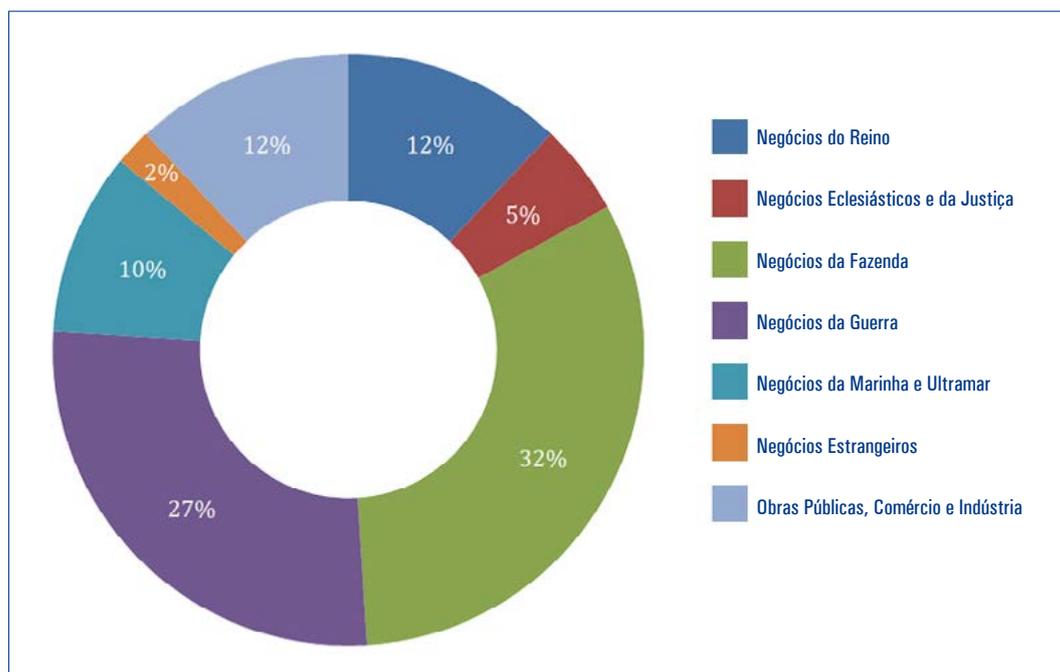


O Quadro IV e o Gráfico III mostram-nos o Ministério dos Negócios do Reino e o Ministério dos Negócios da Fazenda a contabilizarem 44.6% contra os 52.3% em recursos humanos, surgindo, agora, o Ministério dos Negócios da Guerra e o Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria com 39.2% contra 23.7% em recursos humanos. Estes quatro ministérios totalizam 83.8% das despesas do Estado. Os 16.2% que restam pertencem aos restantes três ministérios, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça e o Ministério dos Negócios da Marinha e Ultramar. A maior diferença na comparação entre recursos humanos e despesas orçamentadas pertence ao Ministério da Guerra, quarto em recursos humanos, mas segundo em despesa.

QUADRO IV – DESPESAS POR MINISTÉRIO (1866)

Ministérios	Despesa em réis	%
Negócios do Reino	1.643.765\$645	12.4
Negócios Eclesiásticos e da Justiça	605.641\$022	4.6
Negócios da Fazenda	4.270.468\$592	32.2
Negócios da Guerra	3.523.624\$391	26.6
Negócios da Marinha e Ultramar	1.318.764\$620	9.9
Negócios Estrangeiros	219.278\$744	1.7
Obras Públicas, Comércio e Indústria	1.664.635\$979	12.6
Total	13.246.178\$993	100.0

GRÁFICO III – REPRESENTAÇÃO DO QUADRO IV (percentagens arredondadas)
Despesas por Ministério (1866)



No que concerne a despesas assumidas pelo Estado sem afetação de recursos humanos, conforme se pode constatar pelas listas dos empregados públicos, estão distribuídas por cinco ministérios: Ministério do Reino (Quadro V), Ministério dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça (Quadro VI), Ministério dos Negócios da Guerra (Quadro VII), Ministério dos Negócios da Marinha e Ultramar (Quadro VIII) e Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria (Quadro IX). Os ministérios da Fazenda e dos Negócios Estrangeiros são a exceção.

Atentemos, um pouco, sobre cada um. O Ministério do Reino, para além da dotação orçamental para a família real, tem despesas com a saúde, beneficência, educação e segurança, destacando-se as despesas com os hospitais e os recolhimentos, duas áreas que o Estado Liberal não intervém diretamente, isto é, não empenha serviços e recursos humanos, mas disponibiliza dotações sobretudo para as câmaras municipais e as misericórdias. Como vimos anteriormente, se a saúde e a assistência social foram áreas protegidas e adotadas como prioritárias no programa do Estado de *Polícia* não há sinais de que o Estado Liberal tenha mudado, substancialmente, as mesmas orientações nestas matérias, preferindo "liberalizar" as suas satisfações, ao contrário da manifestação excessiva pelo controlo centralizado do Estado de *Polícia* nos finais do século XVIII.

Quanto ao Ministério dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça, verificamos que afeta verbas para as cadeias, o que nos quer dizer que o Estado Liberal abdicou de governar diretamente um dos dispositivos de repressão e controlo da criminalidade, tanto porque não implantou, ainda, um sistema prisional, como as cadeias que existem estão sob responsabilidade dos municípios que nomeiam e abonam os guardas prisionais.

QUADRO V – MINISTÉRIO DO REINO
Despesas sem afetação de recursos humanos (1866)

Organismo	Área Funcional
Imprensa da Universidade de Coimbra	Educação
Hospital Real das Caldas da Rainha	Saúde
Hospitais da Universidade de Coimbra	Saúde
Dispensatório Farmacêutico da Universidade de Coimbra	Saúde
Conselho Geral de Beneficência	Beneficência
Santa Casa de Misericórdia de Lisboa	Beneficência
Hospital dos Expostos de Lisboa	Saúde
Hospital Nacional e Real de São José	Saúde
Hospital Civil de Beja	Saúde
Hospital dos Lázarus Funchal	Saúde
Hospital de Monção	Saúde
Lazareto de Lisboa	Saúde
Observatório Astronómico de Coimbra	Educação
Polícia Preventiva	Segurança
Universidade de Coimbra	Educação
Real Casa Pia de Lisboa	Beneficência
Recolhimento do Calvário	Beneficência
Recolhimento da Rua da Rosa	Beneficência
Recolhimento de Nossa Senhora do Amparo	Beneficência
Administração Geral dos Recolhimentos	Beneficência
Jardim Botânico	Saúde
Guardas Municipais	Segurança

Neste aspeto nada há de importante a assinalar que se distinga do Estado de *Polícia*, muito embora, no início da revolução, o debate sobre estes temas tenha ocupado os primeiros deputados das Cortes Ordinárias, tal como se chegou a discutir, no período mariano-joanino, a construção de uma penitenciária e a concretização por Pascoal José de Melo Freire do *Ensaio do Código Criminal* publicado durante o vintismo (1823)⁵⁰.

QUADRO VI – MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ECLESIASTICOS E DE JUSTIÇA
Despesas sem afetação de recursos humanos (1866)

Organismo	Área funcional
Cadeias das comarcas	Segurança
Cadeias das Ilhas Adjacentes	Segurança
Cadeia de Lisboa	Segurança
Cadeia do Porto	Segurança
Sustento dos Presos	Segurança
Sustento da Polícia das Cadeias	Segurança
Ministério Público	Justiça

O Ministério dos Negócios da Guerra, o Ministério da Marinha e Ultramar e o Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria repetem áreas já referidas, como a saúde e a educação, tendo o último destinado verbas pouco significativas para a agricultura, minas, obras públicas e estradas. O entusiasmo da administração intencional e a devoção política das memórias da Academia Real das Ciências de Lisboa contrastam, um século depois, com a atrofia reformista do Estado Liberal.

Todavia, temos como grande novidade, o aparecimento de um novo ministério, das Obras Públicas, Comércio e Indústria (desde 1851), embora o Estado de *Polícia* tenha elegido as mesmas áreas como de prioridade governativa e criado, para o efeito, uma rede de intendentess e superintendentes com ampla jurisdição sobre todo o Reino. Estes intendentess e superintendentes respondiam perante o secretário de Estado dos Negócios do Reino. A definição prioritária destas áreas não é novidade na monarquia constitucional, embora tudo indique que a assunção política do Estado de *Polícia* terá sido mais determinada.

Por outro lado, assiste-se, no final da primeira fase da Regeneração, a um forte investimento em recursos e dotações orçamentais para os militares que surgem como a grande elite do regime liberal⁵¹. O setor da segurança, que o Estado de *Polícia* deu grande importância com a coordenação do intendente geral da Polícia, da Corte e do Reino sobre os juizes de bairro, os juizes de fora e as ordenanças, a criação da Real Polícia e as orientações sobre o controlo de mobilidade, registos de residência, passaportes e polícia secreta, não teve grande desenvolvimento no Estado Liberal.

⁵⁰ Ver SUBTIL, José – *O vintismo e a criminalidade (1820-1823)*. Lisboa: [s.n.], 1986. Dissertação de mestrado em História dos séculos XIX e XX, apresentada à Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, da Universidade NOVA de Lisboa e, sobretudo, para um enquadramento geral, ver HESPANHA, António Manuel – *A cultura jurídica europeia: síntese de um milénio*. Coimbra: Almedina, 2012.

⁵¹ Para uma contextualização da época, ver COSTA, Fernando Dores – *Milícia e sociedade*. In HESPANHA, António Manuel, coord. – *Nova história militar de Portugal*. Lisboa: Círculo de Leitores, 2004. vol. II, p. 68-111.

QUADRO VII – MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS DA GUERRA**Despesas sem afetação de recursos humanos (1866)**

Organismo	Área funcional
Hospitais militares	Saúde

QUADRO VIII – MINISTÉRIO DO NEGÓCIOS DA MARINHA E ULTRAMAR**Despesas sem afetação de recursos humanos (1866)**

Organismo	Área funcional
Conselho de Saúde Naval	Saúde
Escola Naval	Educação
Escola de Pilotagem do Algarve	Educação
Hospital da Marinha	Saúde
Estabelecimento do Vale de Zebro e Azinheira	Logística marítima
Arsenal da Marinha	Logística marítima

QUADRO IX – MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, COMÉRCIO E INDÚSTRIA**Despesas sem afetação de recursos humanos (1866)**

Organismo	Área funcional
Comissão Reguladora da Agricultura e Comércio dos Vinhos do Douro	Agricultura
Conselho das Minas	Minas
Conselho das Obras Públicas	Obras Públicas
Conservação e polícia das estradas do Reino	Estradas
Escolas Industriais do Porto, Portalegre e Covilhã	Educação
Instituto Industrial de Lisboa	Educação
Instituto Geral de Agricultura	Educação

Finalmente, sobre a saúde, podemos dizer que o Estado Liberal não assume a sua direção e gestão, apenas a regula através do importante Conselho de Saúde Pública e dos seus delegados⁵², o mesmo acontecendo com as obras pias e de beneficência, o ensino e a educação superior, o ensino industrial e comercial.

A exceção foi para o ensino primário, secundário e misto, de facto, a maior aposta, em recursos humanos e no plano orçamental, do Estado Liberal até ao final da primeira fase da Regeneração, embora não seja, mais uma vez, uma novidade em relação ao Estado de *Polícia* que, como dissemos, foi inovador, tanto para o ensino superior como para o ensino das primeiras letras.

⁵² Ver, em especial, a recente tese de doutoramento de SUBTIL, Carlos – *A saúde pública e os enfermeiros, entre o vintismo e a Regeneração (1821-1852)*. Porto: Universidade Católica Editora, 2016.

CONCLUSÃO

Foi comum ao Estado de *Polícia* e ao Estado Liberal a ideia da construção de um poder capaz de regular e transformar a sociedade segundo a vontade política e os desígnios traçados pela racionalidade das reformas e das intervenções governativas, um poder acima da própria sociedade, dotado de recursos e meios de imposição da disciplina, isto é, a ideia do Estado como ente imaginário. Não foi, portanto, uma novidade da revolução.

Este imaginário, criado e sustentado através de discursos assertivos, pulsões e uma administração ativa, exigiu dispositivos e mecanismos de governação novos, atores diferentes, sistemas de organização fundados em estruturas e funções direcionados para uma administração interventiva, fazedora de coisas e, no âmbito constitucional, um novo Direito que legitimasse o exercício destes novos poderes. Tudo isto esteve presente no Estado de *Polícia* e no Estado Liberal. Não foi, portanto, novidade da revolução. O melhor exemplo desta sintonia pode ser encontrado na Lei da *Boa Razão* (1769) e nas Constituições e na Carta Constitucional (1822, 1826, 1838), quer porque impõem condições às leis, como preconizam a racionalidade jurídica. No mesmo sentido, podemos referir o debate sobre o *Novo Código* (Junta Ordinária da Revisão e Censura do Novo Código (1784) presidida por José de Seabra da Silva) cujo projeto de Pascoal José de Melo Freire sobre o Direito Público e o Direito Criminal foi uma obra impregnada de ideias constitucionais, sobretudo a distinção entre leis fundamentais e a legislação ordinária⁵³, base da formulação constitucional liberal.

A relevância política evidenciada sobre a saúde pública é uma continuidade, embora enfatizada desde o pombalismo e do período mariano-joanino. Aquilo que se esperava, nesta matéria, do Estado Liberal foi menos do que seria expectável. Como ressalta dos dados compulsados, tirando o importante poder regulador do Conselho de Saúde Pública, o Estado Liberal não assumiu a governação direta dos grandes hospitais urbanos, fez doações orçamentais a entidades sobre os quais não tinha poder disciplinar, não controlava os recrutamentos nem administrava os bens e a logística. O Estado Liberal abdicou das responsabilidades governativas que o *Estado de Polícia* tinha dado sobejas provas.

Aconteceu o mesmo no plano da assistência. O Estado Liberal não fez mais do que exercer o poder regulador, através do Conselho Geral da Beneficência e da concessão de dotações orçamentais a entidades particulares (misericórdias, municípios, ordens religiosas, fábricas da igreja), não assumindo, portanto, nenhuma gestão direta de governação nem afetando recursos humanos.

Na segurança, o figurino não foi muito além do que vigorou no final do Antigo Regime, com os municípios a assumirem a organização do combate à criminalidade através dos guardas municipais e o poder central sem mecanismos de intervenção, com exceção do poder, fundamentalmente simbólico, exercido pelos governadores civis.

No entanto, no que respeita à defesa, sabemos que o corpo de militares e a área funcional correspondente ganharam, efetivamente, um protagonismo que não pode ser reportado ao período josefino e mariano-joanino⁵⁴. Esta foi, de facto, a grande área de afetação de recursos humanos e financeiros, a tal ponto que podemos identificar o Estado Liberal com o da afirmação da elite militar. A defesa (exército, cavalaria, marinha) não foi predominante nas orientações do Estado de *Polícia*.

Mas a tendência mais notória, fundada nas reformas pombalinas, que se acumulou ao longo das primeiras décadas da monarquia constitucional foi, indiscutivelmente, a educação primária, secundária e mista cujo investimento foi enorme na criação de uma rede de escolas, na definição de programas e na existência de corpos de professores, dependentes e supervisionados pelo Estado Liberal.

⁵³ António Manuel Hespanha percorre esta cultura constitucional em HESPANHA, António Manuel – *Guiando a mão invisível*, *Op. cit.*, p. 6-78.

⁵⁴ Ver COSTA, Fernando Dóres – Milícia e sociedade. In HESPANHA, António Manuel, coord. – *Nova história militar de Portugal*. Lisboa: Círculo de Leitores, 2004. vol. II, p. 68-111.

No ensino superior manteve-se a grande autonomia da Universidade de Coimbra em relação ao Estado Liberal, como já acontecia no final do Antigo Regime, pese, embora, a intromissão do poder régio na reforma profunda dos seus Estatutos (1772). Contudo, até meados do século XIX surgiriam outros níveis de formação superior com apostas nos cursos politécnicos na agricultura, comércio e indústria.

Se durante o Estado de *Polícia* constatamos um alinhamento entre controlo de contas, inspeção e reforço na arrecadação dos impostos, sem dúvida que esta dinâmica está presente no Estado Liberal de forma singular na medida em que representa um dos setores com mais recursos humanos e organizativos (rede das alfândegas e repartições da fazenda).

Sobre a estrutura de governo, as dimensões orgânicas e funcionais, podemos dizer que seguiu, como também foi dito, a mesma lógica que vigorou no final do Antigo Regime, ou seja, o modelo de secretarias de Estado. As novidades do Estado Liberal, até ao final da primeira fase da Regeneração, foram, fundamentalmente, duas. O alargamento dos serviços de apoio ao ministro que tutelava o ministério, com gabinetes ministeriais e secretarias gerais e, em segundo lugar, a implantação de organismos centrais, especializados em determinadas áreas, a partir de uma estrutura piramidal: direção geral, repartição e secção.

Uma última palavra para o que poderíamos admitir como a grande fronteira da revolução, ou seja, o paradigma igualitário que os liberais quiseram cunhar para marcar a rutura com o Antigo Regime e perspetivar o sentido da revolução⁵⁵. Parece ter resultado da avaliação dos liberais a ideia de que o paradigma igualitário se contrapunha à sociedade de privilégios, mas, em grande medida, esta ideia é obliterada pelas mudanças operadas no Estado de *Polícia* tendentes a esbater a distinção provocada pelos privilégios de sangue no acesso aos cargos públicos e na nomeação dos dirigentes políticos e administrativos⁵⁶. Duas constatações de relevo podem ser apresentadas neste âmbito, a reforma dos estatutos remuneratórios, a meritocracia como critério de admissão e progressão nas carreiras e a "despatrimonialização" dos ofícios exercidos nos lugares de magistratura e de fazenda e uma profunda mudança nas categorias profissionais. Por outro lado, o regime constitucional não abandonou o privilégio do estatuto social como resulta, por exemplo, das faculdades para votar, eleger e ser eleito, a diminuição do papel das mulheres, dos analfabetos e sem rendimentos.



⁵⁵ Para uma defesa destas ideias, ver FERNANDEZ, Hugo Carvalho de Matos – Entender a modernidade: a importância do paradigma igualitário. *Perspectivas, Political Science and International Relations*. Nº 6 (2011), p. 66-139.

⁵⁶ Sobre a sociedade de privilégios ver OLIVAL, Fernanda – La economía de la merced en la cultura política del Portugal moderno. In PÉREZ, Francisco José Aranda; RODRIGUES, José Damião – *De re publica hispaniae: uma vindicação de la cultura política en los Reinos ibéricos en la primera modernidade*. Madrid: Sílex, 2008. Recentemente, SUBTIL, José – A economia da *graça* como dispositivo régio de dominação no Antigo Regime. In VAQUINHAS, Irene, coord. – *Homenagem a José Amado Mendes*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 2020.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FONTES

ACADEMIA REAL DAS CIÊNCIAS DE LISBOA – *Memórias Económicas da Academia Real das Ciências, para o Adiantamento da Agricultura, das Artes e da Indústria em Portugal, e suas conquistas* [Em linha]. Lisboa: Academia Real das Ciências, 1789-1815. Disponível na Internet: https://books.google.pt/books?id=d54EAAAAQAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Orçamento Geral e Propostas de Lei das Receitas e Despesa do Estado, Orçamento para o ano de 1866. Disponível na Internet: <http://badigital.sgmf.pt>

Instruções Regulamentares para a administração, arrecadação, e contabilidade dos rendimentos publicos nos Districtos Administrativos do Reino e Ilhas adjacentes, feitas em conformidade do Decreto de 12 de Dezembro de 1842 (e respetivos modelos em anexo).

Relação Nominal por Ministérios dos Empregados do Estado, Respetivos Vencimentos. Lisboa: Imprensa Nacional, 1867.

ESTUDOS

ABREU, Laurinda – *O poder e os pobres, as dinâmicas políticas e sociais da pobreza e da assistência em Portugal (séculos XVI-XVIII)*. Lisboa: Gradiva, 2014.

ABREU, Laurinda – *Pina Manique, um reformador no Portugal das luzes*. Lisboa: Gradiva, 2013.

ADAM, Ulrich – *The political economy of J.H.G. Justi*. Oxford: Peter Lang, 2006.

AGAMBEN, Giorgio – *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

ALMEIDA, Pedro Tavares de – *A construção do Estado Liberal: elite política e burocracia na "Regeneração" (1851-1890)*. Lisboa: [s.n.], 1995. Tese de doutoramento em História, apresentada à Universidade NOVA de Lisboa.

ALMEIDA, Pedro Tavares de – *Legislação eleitoral portuguesa, 1820-1926*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1998.

ALMEIDA, Pedro Tavares de; BRANCO, Rui – *Burocracia, Estado e território*. Lisboa: Livros Horizonte, 2000.

ALMEIDA, Joana Estorninho de – *A cultura burocrática ministerial, repartições, empregados e quotidiano das secretarias de Estado na primeira metade do século XIX*. Lisboa: [s.n.], 2008. Tese de doutoramento em História, apresentada ao Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

BONIFÁCIO, Fátima – *O século XIX português*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002.

CARDOSO, José Luís – *O pensamento económico em Portugal nos finais do século XVIII (1780-1808)*. Lisboa: Estampa, 1989.

COSTA, Fernando Dores – Milícia e sociedade. In HESAPANHA, António Manuel, coord. – *Nova história militar de Portugal*. Lisboa: Círculo de Leitores, 2004. vol. II, p. 68-111.

DELAMARE, Nicolas – *Traité de la police, où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prerogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les reglemens qui la concernent*. Paris: Michel Brunet, [1703-1719].

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix – *Mille plateau*. Paris: Minuit, 1980.

FERNANDES, Paulo Jorge – The political history of nineteenth-century Portugal. *E-Journal of Portuguese History*. V. I N.º 1 (Summer 2003).

FERNANDEZ, Hugo Carvalho de Matos – Entender a modernidade: a importância do paradigma igualitário. *Perspectivas: Journal of Political Science*. V. 6 (2011), p. 66-139.

FOUCAULT, Michel – *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

FOUCAULT, Michel – *Nascimento da biopolítica*. Lisboa: Edições 70, 2010.

FOUCAULT, Michel – *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1977.

GAMA, Maria Luísa – As ciências de Polícia em Portugal: teoria, reformismo e práticas nos finais do Antigo Regime. In POLÓNIA, Amélia [et al.] – *Ciência e poder na primeira idade global*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2016. p. 180-211.

HESPANHA, António Manuel – La revolución y los mecanismos del poder. In PETIT, Carlos, ed. – *Derecho privado y revolución burguesa*. Madrid: Marcial Pons, 1989. p. 15-52.

HESPANHA, António Manuel – *A cultura jurídica europeia: síntese de um milénio*. Coimbra: Almedina, 2012.

HESPANHA, António Manuel – An introduction to 19th century, portuguese constitutional and state history. *E-Journal of Portuguese History*. V. 2 Nº 2 (Winter 2004).

HESPANHA, António Manuel – *Guiando a mão invisível: direitos, Estado e Lei no liberalismo monárquico português*. Coimbra: Almedina, 2004.

HESPANHA, António Manuel – *Uma monarquia constitucional: a Constituição monárquica oitocentista*. Lisboa: Kindle-Amazon, 2019.

HESPANHA, António Manuel; SUBTIL, José Manuel – Corporativismo e Estado de Polícia como modelos de governo das sociedades euro-americanas do Antigo Regime. In FRAGOSO, João; GOUVÊA, Maria de Fátima, org. – *O Brasil colonial (1443-1580)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. vol. I.

LUZ, Lara Emanuele da – A genealogia e a consagração do termo biopolítica: intercursos entre Esposito, Arendt e Foucault. *HYBRIS*. V. 8 Nº 2 (novembro 2017), p. 213-231.

MANIQUE, António Pedro – *Processo legislativo e conflitualidade política na primeira fase da regeneração (1851-1865)*. Santarém: Escola Superior de Educação, 1992.

MANIQUE, António Pedro – La Charte Constitutionnelle de 1826 et l'organisation du Parlement sous le libéralisme monarchique portugais. *Parliaments, Estates and Representation*. V. 16 (1996), p. 93-106.

MANIQUE, António Pedro – O direito de dissolução em Portugal: normas e práticas constitucionais (1852-1865). In SANTOS, Maria Helena Carvalho dos – *Constituição da Europa, constituições da Europa: europeísmo e nacionalismo na história constitucional europeia*. Lisboa: Assembleia da República, 1992.

MANIQUE, António Pedro – Parlamento, Governo e produção legislativa na primeira fase da Regeneração: normas legais e práticas políticas (1851-1865). *Cadernos do Arquivo Municipal* [Em linha]. 2ª Série Nº 14 (julho-dezembro 2020), p. 41-63. Disponível na Internet:

<http://arquivomunicipal.cm-lisboa.pt/pt/investigacao/cadernos-do-arquivo-municipal/2-serie/numero-14/04-parlamento.pdf>.

MAYER, Arno J. – *La persistência del Antiguo Régimen: Europa hasta la Grande Guerra*. Madrid: Alianza Editorial, 1984.

NUNES, Filipe Abreu – O recrutamento das elites administrativas no Portugal contemporâneo. *Ler História*. Nº 64 (2013), p. 137-162.

Ó, Jorge Ramos do – A Casa Pia de Lisboa (1780-1960) como laboratório da modernidade educativa: razões e problemas de um projecto em movimento. In PESTANA, Catalina [et al.] – *Concretizar um projecto de esperança*. Lisboa: Casa Pia de Lisboa, 2005. p. 17-33.

OLIVAL, Fernanda – La economía de la merced en la cultura política del Portugal Moderno. In PÉREZ, Francisco José Aranda; RODRIGUES, José Damião – *De re publica hispaniae: uma vindicação de la cultura política en los reinos ibéricos en la primera modernidade*. Madrid: Sílex, 2008.

PINHEIRO, Magda – *A construção dos caminhos-de-ferro e a encomenda de produtos industriais em Portugal (1855-90)*. *Análise Social*. V. XXIV Nº 101-102 (2^o-3^o 1988), p. 745-767.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite – A "Polícia" e as funções do Estado: notas sobre a "Polícia" do Antigo Regime. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*. Nº 49 (2009).

SILVA, José Alberto – *A Academia Real das Ciências de Lisboa (1779-1834): ciências e hibridismo numa periferia europeia*. Lisboa: Colibri, 2018. (CIUHCT; 8).

SILVEIRA, Luís Nuno Espinha da – A administração do Estado em Portugal no século XIX. In MOYA, Antonio Morales, coord. – *Los 98 ibéricos y el mar*. Madrid: Comisaría General de España, 1998. p. 319-313.

SUBTIL, Carlos – *A saúde pública e os enfermeiros, entre o vintismo e a Regeneração (1821-1852)*. Porto: Universidade Católica Editora, 2016.

SUBTIL, José – Inspecteurs, intendants et surintendants. In DESCIMON, Robert; SCHAUB, Jean-Frédéric; VICENT, Bernard, dir. – *Les figures de l'Administrateur*. Paris: École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1997. p. 135-149.

SUBTIL, José – *O vintismo e a criminalidade (1820-1823)*. Lisboa: [s.n.], 1986. Dissertação de mestrado em História dos séculos XIX e XX, apresentada à Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade NOVA de Lisboa.

SUBTIL, José – As mudanças em curso na segunda metade do século XVIII: a ciência de polícia e o novo perfil dos funcionários régios. In STUMPF, Roberta; CHATURVEDULA, Nandini, org. – *Cargos e ofícios nas monarquias ibéricas: provimento, controlo e venalidade (séculos XVII-XVIII)*. Lisboa: Centro de História de Além Mar, 2012. p. 65-80.

SUBTIL, José – Os poderes do centro. In MATTOSO, José, dir. – *História de Portugal*. Lisboa: Editorial Estampa, 1998. vol. IV – O Antigo Regime, p. 141-173.

SUBTIL, José – Pombal e o rei: valimento ou governamentalização. *Ler História*. Nº 60 (2011), p. 53-69.

SUBTIL, José – A economia da *graça* como dispositivo régio de dominação no Antigo Regime. In VAQUINHAS, Irene, coord. – *Homenagem a José Amado Mendes*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 2020.

SUBTIL, José – A Lei da 'Boa Razão' como inevitabilidade pombalina (1756-1768) e a consagração do protoliberalismo (1769-1807). In CERQUEIRA, Gustavo; MARQUES, Cláudia Lima, coord. – *La fonction modernisatrice du droit comparé, 250 ans de la Loi de la RaisonSaine*. Paris: Centro de Estudos Europeus e Alemães, 2020.

SUBTIL, José – O direito de polícia nas vésperas do Estado liberal em Portugal. In FONSECA, Ricardo Marcelo, coord. – *As formas do direito, ordem, razão e decisão, experiências jurídicas antes e depois da modernidade*. Curitiba: Juruá Editora, 2013. p. 275-332.

SUBTIL, José – O Governo da Fazenda e das Finanças (1750-1974). In CRUZ, Mário Pinho da, coord. – *Dos secretários de estado dos negócios da Fazenda aos ministros das Finanças (1782-2006)*. Lisboa: Secretaria Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2006.

SUBTIL, José – O projeto sobre a responsabilidade dos funcionários públicos: abordagem estrutural e análise da discussão nas Cortes Ordinárias de 1823. In AA.VV. – *Arqueologia do Estado, primeiras jornadas sobre formas de organização e exercício dos poderes na europa do sul, séculos XVIII-XVIII*. Lisboa: História e Crítica, 1988. p. 615-627.

SUBTIL, José – *O terramoto político (1755-1759)*. Lisboa: Edial, 2007.

SUBTIL, José – *O Tribunal do Desembargo do Paço, 1750-1833*. Lisboa: Edial, 2011.

VALLERA, Tomás – *"Torna-te o que deves ser": uma história da polícia como genealogia da escola moderna (meados do século XVII - segunda metade do século XVIII)*. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2019.



José Manuel Louzada Lopes Subtil, Universidade Autónoma de Lisboa, 1150-293 Lisboa, Portugal. josesubtil@outlook.pt
ORCID iD: 0000-0001-7461-9461

SUBTIL, José – Estado de *Polícia*, Revolução e Estado liberal (1760-1865): "em homenagem a António Manuel Hespanha".
Cadernos do Arquivo Municipal [Em linha]. 2ª Série Nº 14 (julho-dezembro 2020), p. 15-40. Disponível na Internet:
http://arquivomunicipal.cm-lisboa.pt/pt/investigacao/cadernos-do-arquivo-municipal/2-serie/numero-14/03_hespanha.pdf
