

Os empregados de secretaria na transição para uma administração moderna do Estado (1640-1834)

Office employees in the transition to a modern administration of the State (1640-1834)

Joana Estorninho de Almeida*

submissão/submission: 31/08/2014

aceitação/approval: 24/10/2014

RESUMO

Da segunda metade do século XVII aos inícios do século XIX, novas necessidades governativas, reformas institucionais e educacionais e mudanças culturais alteraram o paradigma de funcionamento do Estado. No contexto da Restauração, a monarquia jurisdicional foi reforçada através de reformas institucionais, ao mesmo tempo que surgiam os primeiros secretários de Estado. A partir de meados do século XVIII, a centralidade dos secretários de Estado e das suas secretarias foi crescendo. Devido a essa centralidade, acompanhada de todo um novo enquadramento social e cultural, reforçou-se uma forma alternativa de entender o poder e o seu funcionamento, que se estendeu a outras instituições da administração central e local. Neste ensaio, procuraremos analisar o papel que os empregados de secretaria tiveram na inspiração, efetivação e divulgação dessas mudanças na transição para o que se entende como a administração moderna do Estado.

* CEDIS – Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade, Faculdade de Direito/Universidade Nova de Lisboa, Portugal.

Joana Estorninho de Almeida é doutorada em Sociologia Histórica pelo Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, com uma dissertação sobre as secretarias de Estado na primeira metade do século XIX. Atualmente é investigadora de pós-doutoramento no CEDIS e tem trabalhado sobre a administração pública em Portugal e na Europa na transição da idade moderna para a época contemporânea, particularmente sobre a relação entre práticas burocráticas e representações sobre o Estado.

Correio eletrónico: j.estorninho.almeida@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-7386-721X>

PALAVRAS-CHAVE

Empregados de secretaria / Funcionalismo público / História institucional / Construção do Estado

ABSTRACT

From the end of the 17th century to the beginning of the 20th century, the paradigm that ruled the functioning of the State changed. New government needs, institutional and educational reforms and cultural influences, all contributed to that change. In the context of the reinforcement of the Portuguese jurisdictional monarchy with the “Restoration” in 1640, the new posts of Secretaries of State were created. From the middle of the 18th century on, their importance, as well as that of their secretariats, increased, as the country changed socially and culturally. This new context reinforced a new perception on power that was adopted in central and local government. This essay will focus on the office employees’ role in inspiring, turning effective and making those changes known in the transition to what is commonly named the modern administration of the State.

KEYWORDS

Office employees / Public servants / Institutional history / State building



A administração moderna do Estado implica o exercício do poder político através de uma máquina estatal formal e racional, assente numa estrutura hierárquica de funcionários públicos, com funções bem definidas e especializadas, tal como foi implementada pelos regimes liberais durante o final do século XVIII e o século XIX. Max Weber definiu paradigmaticamente este processo de racionalização estatal que culminaria na consagração de um sistema burocrático de poder¹. O termo burocracia ficou a partir da obra seminal deste autor para sempre ligado a esta ideia do poder administrativo do Estado moderno. Pondo de parte a conotação pejorativa que foi adquirindo, a criação do conceito de *bureaucratie* em França em meados do século XVIII remetia para a ideia do poder que detinham os empregados ministeriais, mais tarde interpretado como dominante². A origem etimológica da palavra burocracia aponta, no entanto, não tanto para o poder discricionário dos empregados, mas mais para o poder das suas funções, organizadas por escritórios, enquanto instrumentos da comunicação (escrita) administrativa. Fischer defendeu que o termo burocracia teve a sua origem na palavra *bura*, do latim popular, que

¹ Cf. WEBER, Max - *From Max Weber: essays in Sociology*. ed. GERTH, H. H. and MILLS, C. Wright. New York: Oxford University Press, 1946. p. 196-244.

² Cf. PAGE, Edward C. - What is bureaucracy? In PAGE, Edward C. - *Political authority and bureaucratic power: a comparative analysis*. Cambridge: Harvester Wheatsheaf, 1992. p. 5.

na Idade Média era o nome de um estofado verde de lã grosseira usado nas mesas de trabalho, depois identificado com a própria mesa de escrever e, mais tarde, designando os locais onde os oficiais de escrita trabalhavam³. O que procuraremos explorar neste artigo é de que modo, com que ferramentas e enquadramento, estes oficiais de escrita, depois empregados públicos, que vão proliferando na administração central e local, contribuíram para a efetivação de um outro modelo de governação no ocaso do Antigo Regime português.

1. A MONARQUIA JURISDICIONAL E AS SECRETARIAS DE ESTADO

Ao longo do século XVI novas obrigações administrativas relacionadas com a administração ultramarina e da fazenda, acentuadas pelas necessidades de comunicação à distância com o rei, sediado em Madrid, fizeram com que se criassem novos ofícios de escrita e se desenvolvessem reformas no despacho de diversas instituições⁴. Em meados do século XVII, no contexto da Restauração, essas necessidades foram intensificadas, implantando-se outras formas de organização e partilha do poder, ao mesmo tempo que se complexificou e se legitimou a monarquia jurisdicional com a criação e reforma dos conselhos e tribunais e com o reforço do papel social dos letrados juristas.

Em 1640, com a separação das coroas portuguesa e espanhola, restabeleceu-se a corte em Lisboa e, devido às exigências militares e diplomáticas decorrentes da nova situação política, criou-se, desde logo, o Conselho da Guerra (1640), a seguir reformou-se o Desembargo do Paço (1641), depois o Conselho da Fazenda (1642) e estabeleceu-se, ainda, a Junta dos Três Estados e o Conselho Ultramarino (1643). Paralelamente, para encetar as negociações que fizessem reconhecer internacionalmente a nova dinastia, D. João IV nomeou os primeiros diplomatas portugueses, contando, para isso, com inúmeras obras de justificação da conjura de 1640 e do direito à coroa da casa de Bragança, feitas maioritariamente por juristas, que, por seu lado, iriam ocupar os cargos dos conselhos e tribunais da administração central⁵. Para o auxiliar no despacho dos negócios, o novo rei criava, ainda, os primeiros secretários de Estado.

Já antes tinham existido secretários privados do rei para o ajudar na escrita da sua correspondência e organização dos seus papéis. Os reis dos séculos XV e XVI já contavam com secretários privados e os reis da dinastia filipina nomearam secretários de Estado para os assessorar no tratamento dos negócios relativos à coroa portuguesa⁶. Contudo, foi a partir da Restauração que passou a existir em Portugal a figura do secretário de Estado, com este atributo, o primeiro logo nomeado por D. João IV em 1641. Depois, em 1643, as competências da secretaria das

³ Cf. FISCHER, Gustave-Nicolas - *Psychologie des espaces de travail*. Paris: Armand Colin, 1989. p. 56.

⁴ Cf. COSTA, André da Silva - *Os secretários e o estado do rei*. Lisboa: [s.n.], 2008. Tese de mestrado em História, apresentada à Universidade Nova de Lisboa.

⁵ Cf. SUBTIL, José - O governo da fazenda e das finanças (1750-1974). In CRUZ, Mário Pinho da - *Dos secretários de estado dos negócios da fazenda aos ministros das finanças, 1788-2006*. Lisboa: SGMF AP, 2006. p. 43.

⁶ Cf. MERÊA, Paulo - Da minha gaveta: os secretários de estado do antigo régimen. *Boletim da faculdade de Direito*. Coimbra. Vol. XL (1965), Separata, p. 7-8.

Mercês e do Expediente são separadas das da secretaria de Estado, criando-se assim dois secretários do rei distintos, aos quais se acrescenta, logo depois, mais um, o da Assinatura. Passados vinte anos, em 1663, o seu filho, D. Afonso VI, restaurou a figura do escrivão da Puridade, uma espécie de primeiro-ministro do reino, cargo que existiu durante os cinco anos seguintes⁷.

Em 1736, foi a vez de D. João V reformar as secretarias, dividindo-as por áreas de atuação e reforçando, ao mesmo tempo, o papel governativo dos secretários de Estado. Criou assim as três grandes secretarias de Estado especializadas: a Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino, a Secretaria de Estado da Marinha e Domínios Ultramarinos e a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra. A partir destas três, formaram-se todas as secretarias de Estado subsequentes. O primeiro número do *Almanaque de Lisboa*, em nota sobre o funcionamento da administração pública em Portugal, sublinhava: “Todos os Negócios, e Requerimentos reservados ao imediato conhecimento, e despacho de S. Majestade, e as Consultas dos Tribunais devem subir á sua Real presença pelos três Secretários do Estado na conformidade do Alvará de 28 de Julho de 1736”⁸. Esta medida, mesmo que não tenha sido completamente implementada, iniciou um processo de multiplicação de comunicação administrativa que fez aumentar o expediente nos conselhos, tribunais e outras instituições dependentes do reino e, conseqüentemente, intensificar as necessidades de pessoal que auxiliasse na redação destes documentos.

Os secretários de Estado, se numa primeira fase seriam meros mediadores entre o rei e os órgãos governativos, progressivamente foram ganhando mais poder e autonomia na decisão dos negócios. Até meados do século XVIII, eles eram recrutados entre a pequena nobreza, ao contrário do que acontecia entre os ofícios da casa real, e não estavam legitimados pelo conhecimento do direito, como sucedia nos altos cargos da magistratura, assumindo-se assim, também neste aspeto, como um novo paradigma de poder⁹. A introdução desta lógica de recrutamento dos secretários de Estado e o aumento da sua autonomia não se puderam fazer sem conflitos com os outros ofícios da corte e com os tribunais e os conselhos superiores do reino¹⁰.

A capacidade deste novo paradigma de poder se impor verdadeiramente ao longo do reinado de D. João V tem sido posta em causa. Marquês do Pombal, por seu turno, acabou por representar o arquétipo do novo poder governamental dos secretários de Estado a partir do momento em que foi nomeado para a pasta dos Negócios Interiores do Reino, na consequência do terramoto de 1755. É como titular deste cargo que Sebastião José de Carvalho e Melo desenvolveu as medidas administrativas, jurídicas e políticas que terão marcado o reformismo

⁷ Regimento de 12 de março de 1663. Sobre o significado da administração do conde de Castelo Melhor, cf. XAVIER, A. Barreto; CARDIM, Pedro - *D. Afonso VI*. Lisboa: Círculo de Leitores, 2006. p. 134-164.

⁸ *Almanaque de Lisboa para o Anno de 1782*. Lisboa: Imprensa da Real Academia das Sciencias. p. 132-133.

⁹ Em relação à origem social dos secretários de Estado nos séculos XVII e XVIII, cf. MONTEIRO, Nuno Gonçalo - *Elites e poder entre o Antigo Regime e o liberalismo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003. p. 127-129.

¹⁰ Para a análise detalhada desse processo conflitual, ver, por todos, COSTA, André da Silva - *op. cit.*, p. 69-82.

iluminista do fim do Antigo Regime português. No entanto, logo no início do reinado de D. José, em 1750, as secretarias de Estado já tinham visto o seu poder reforçado com a instituição definitiva da organização promulgada em 1736¹¹.

Até ao estabelecimento definitivo do liberalismo em 1834, estas secretarias conviviam com os restantes tribunais superiores do Estado. No entanto, as secretarias de Estado foram formalizando um modelo de governação alternativo à configuração jurisdicional do poder. De meados do século XVII aos inícios do século XIX a sua estrutura foi crescendo, a par da sua autonomia, impondo-se paulatinamente como mediadoras entre o rei e as outras entidades e contribuindo para tornar a administração real mais técnica e impessoal. Nesse sentido, elas tiveram um papel ativo, através da prática dos seus oficiais, para a normalização da escrita administrativa, do tratamento da informação e das tomadas de decisão. As secretarias de Estado, ao centralizarem a receção e a expedição de documentos de e para todas as instituições do reino, foram um veículo preferencial de transmissão de formas de comunicação e de organização burocráticas, uma vez que contribuíram para o avolumar de solicitações e para o processo de racionalização dos serviços daí decorrente¹². Por outro lado, estando na esfera mais próxima da coroa, elas foram-se separando, simbólica e espacialmente, da pessoa do rei e foram, simultaneamente, ao servirem de mediadoras, afastando os outros organismos da pessoa real.

A partir da nomeação do primeiro secretário de Estado, em 1641, e da divisão de competências entre duas secretarias, em 1643, vai surgir uma nova categoria de empregado cuja existência é puramente burocrática: o oficial de secretaria.

2. DOS OFÍCIOS DE ESCRITA AOS OFICIAIS DE SECRETARIA

Sempre existiram cargos e ofícios relacionados com a principal atividade da administração, a escrita. Sobretudo a partir do século XVI, o avolumar da produção burocrática da administração, com a imposição da escrita como o meio privilegiado de comunicação política, foi necessitando de cada vez mais profissionais detentores dessa competência técnica e conhecedores das várias práticas associadas aos procedimentos administrativos¹³. Percorrendo as *Ordenações do Reino* e os regimentos dos tribunais do século XVII, encontram-se referências à existência dos que têm como função precisamente a de registar as decisões e os procedimentos, os escrivães:

¹¹ Nuno Gonçalo Monteiro e José Subtil protagonizaram um debate a que se juntou posteriormente António Manuel Hespanha sobre o carácter da ação política de marquês de Pombal. Cf. MONTEIRO, Nuno Gonçalo – *D. José*. Lisboa: Circulo de Leitores, 2006 e SUBTIL, José – *O terramoto político (1755-1759)*. Lisboa: UAL, 2007. Diálogo continuado posteriormente em consequência de uma revisão aos dois livros feita por António Manuel Hespanha em dossier publicado em E-Journal for Portuguese History [Em linha]. Vol 5 number 2, (Winter 2007). [Consult. 11.10.2014]. Disponível na Internet: http://www.brown.edu/Departments/Portuguese_Brazilian_Studies/ejph/html/Winter07.html.

¹² Cf. MARQUILHAS, Rita - Escrita e administração. In *A faculdade das Letras*. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 2000. p. 14-15.

¹³ Cf. Idem, p. 14-15.

“Fieis e entendidos devem ser os Escrivães da nossa Corte, e que saibam bem escrever e notar, de maneira que as Cartas e notas, que fizerem, mostrem ser feitas por homens de bom juízo e entendimento”¹⁴. Além dos ofícios administrativos, cujas atribuições passam exclusivamente pela prática da escrita, existem referências a auxiliares não oficiais. Não detêm um ofício, com um regulamento próprio e reconhecido pela chancelaria. As *Ordenações*, nos parágrafos dedicados à limitação das serventias dos ofícios, não deixam de reconhecer a existência destes escreventes junto aos escrivães, derivados do excesso de trabalho dos últimos, e de tentar regulá-la:

E o Escrivão, que houver Provisão nossa, para ter pessoa somente, que escreva em todas as coisas, subscrevendo-as ele. Porém não escrevera os termos das audiências, inquirições, querelas, e as outras coisas, que forem de segredo de Justiça, porque estas tais tomará e escreverá o Escrivão por si. E o dito Escrevente será maior de catorze anos, e examinado pelo Juiz a que pertencer. E sendo suficiente, lhe será dado juramento, de que se fará assento nas costas da Provisão¹⁵.

Assim, apesar de ter, supostamente, de ser examinado, o escrevente não é um oficial, detentor de um ofício. Ele seria, antes de mais, considerado um criado pessoal que se limitava a executar as tarefas ordenadas pelo seu mestre. Nesse sentido, era visto como mão auxiliar do respetivo oficial. É esse o significado de um dos termos que foi sendo crescentemente adotado para designar estes auxiliares de escrita: “*Amanuense. He palavra latina, de Amanuensis, qui est á manu, aut ad manum scribendo*. Aquelle, que escreve as obras, cartas, ou papeis de alguém. Vulgarmente, Escrevente”¹⁶. Estes auxiliares, não oficiais, foram neste contexto os primeiros empregados puramente técnicos das profissões administrativas.

Por outro lado, também os tribunais e os conselhos necessitam cada vez mais, além dos seus magistrados, de empregados encarregues da parte burocrática do despacho dos negócios. É o caso dos escrivães da Chancelaria, da Casa da Suplicação, da Relação Cível do Porto e do Desembargo do Paço, cujos regimentos pormenorizam as suas atribuições, tanto judiciais como administrativas. São também os casos dos escrivães das Câmaras, ao nível da administração local, como o escrivão do tribunal do Senado de Lisboa¹⁷. No que diz respeito às funções administrativas dos escrivães, os regimentos respetivos regulam os procedimentos relativos, por exemplo, à redação de cartas, ao registo nos livros respetivos, enfim, ao tratamento da informação¹⁸. Relativamente aos

¹⁴ *Ordenações filipinas*, Livro I, Tit. XXIV.

¹⁵ *Ordenações filipinas*, Livro I, Tit. XCVII, §. 10. Cf. também Tit. XXIV, §. 3. No início do século XVII, é promulgada uma lei visando regular o número e as atribuições dos escreventes que os escrivães poderiam chamar para o seu serviço, cf. Lei de 6 de dezembro de 1612. In *Ordenações filipinas*: livro 1. Lisboa: Gulbenkian, 1985. p. 60, nota 4.

¹⁶ BLUTEAU, Raphael - *Vocabulario portuguez e latino*. Coimbra: Collegio das Artes, 1712. Tomo I, p. 316.

¹⁷ Neste caso do tribunal do Senado da Camara de Lisboa existiram desde cedo diversos escrivãos, além do escrivão da Câmara que se sentava à mesa do Senado. É o caso por exemplo do escrivão das causas da cidade, ofício jurisdicional, que segundo o regimento do Senado de 1591 serviria também como escrevente do escrivão da Câmara. Cf. Arquivo Municipal de Lisboa (AML), *Livro do regimento do Senado* (1591-1645), f. 5

¹⁸ Cf. *Ordenações filipinas*, Livro I, Tits. XIX, XX, XXIII, XXIV, XLIV, XLVI.

conselhos, estas funções são entregues aos que se designam por secretários, que velam pelo bom funcionamento das sessões e as reduzem a escrito, e ao porteiro, figura que tem para si, do início do século XVIII até meados do século XIX pelo menos, importantes responsabilidades burocráticas, como a do registo das decisões em livros próprios e a sua organização¹⁹.

Já o secretário tem uma função com honra, participando do momento decisório e comunicando com as mais altas esferas do poder:

O Conselho se fará numa casa dentro do Paço, que estará composta decentemente; e haverá uma mesa comprida com seu pano, e o necessário para escrever, com bancos de espaldas pelos lados, para se assentarem neles os Conselheiros, e o Assessor, e cadeiras rasas, como nos mais Tribunais, para se assentar o Secretário, e Promotor da Justiça, ficando livre a cabeceira da mesa da parte da parede para nela se pôr uma cadeira, quando Eu for ao Conselho. (...) E descuidando-se algum Conselheiro de sua obrigação, o Secretário lha lembrará de minha parte, e não bastando, me dará conta, para que Eu ordene o que for servido²⁰.

Daí a escolha do seu nome. Não só escreve, como participa do segredo.

Os oficiais de secretaria não são denominados nem escrivães nem secretários, apesar das suas atribuições serem em muitos aspetos semelhantes às deles. Estas são puramente administrativas, sem jurisdição. Primeiro surgem como oficiais dos respetivos secretários régios, depois vão-se autonomizando, ganhando relevo na estrutura organizativa das secretarias e identificando-se com elas. Na lei de 1736, de criação das três secretarias de Estado especializadas, já se tratavam os oficiais como pertencendo mais às repartições, devendo responder ao oficial-maior, do que propriamente ao secretário: “Os oficiais, que até agora serviram nas Secretarias de Estado, e das Mercês se dividirão pelas três repartições sobreditas, de maneira que cada uma fique com o seu Oficial Maior separado, e os mais que forem necessários para o seu expediente”²¹.

A partir de meados do século XVIII, existiam estes oficiais de secretaria em praticamente todos os tribunais do reino²². Isso está presente no novo regimento do Desembargo do Paço, reformado em 1750, onde estão consagrados os oficiais de secretaria dirigidos por um oficial-maior, assim como no do Erário Régio, criado em 1761.

¹⁹ Cf. Regimento dado aos vedores da Fazenda. In MANESCAL, António - *Systema, ou collecção dos regimentos reaes. Cada hum com o seu Indice Separado. Contém os regimentos pertencentes à administração da fazenda real...* Lisboa: Primeiro Tomo, 1718. p. 47.

²⁰ Regimento do Conselho de Guerra, por alvará de 22 de dezembro de 1643. In CAMPOS, José - *Systema, ou collecção dos regimentos reaes*. 1789. Tomo 5.º, p. 221-222.

²¹ *Collecção de legislação portugueza* (CLP), 1736, fol. 96.

²² No tribunal do Senado de Lisboa, já existiam oficiais antes da sua divisão em duas repartições (Senado Ocidental e Oriental) em 1717. Cf. AML, *Livro 1.º de consultas e decretos de D. João V do Senado Ocidental*, f. 14 e *Livro 12.º de consultas e decretos de D. João V do Senado Ocidental*, f. 73.

3. A REFORMA POMBALINA DOS OFÍCIOS PÚBLICOS

Devido à nova conjuntura política propiciada pelo terramoto de 1755, o marquês de Pombal desenvolveu uma política concreta de substituição do modelo privado de administração, baseado no governo da casa real, com os seus conselhos, mesas e tribunais, por um Estado mais centralizado e racional: reorganizou-se a administração financeira (1751-1761), reformaram-se as fontes de direito, estabelecendo como principal fonte de direito a lei régia (1768), adotaram-se medidas impeditivas da propriedade dos ofícios, tentando impor critérios de mérito no acesso aos lugares (1768-1770), promoveu-se a reforma dos estatutos da Universidade (1772) e a reorganização judiciária (1774), ao mesmo tempo que se estabeleciam novas instituições em setores-chave do Estado, como o Erário Régio (1761) e a Intendência Geral da Polícia (1760), com redes e hierarquias burocráticas fixas e modos de classificação e registo que visavam um maior controlo da atividade governativa²³. Em relação aos ofícios públicos esse reformismo administrativo expressou-se em duas vertentes: novas categorias de funcionários e reformulação do estatuto dos já existentes. Assim, surgiram os comissários, os intendentos e os inspetores e se redefiniu a natureza dos ofícios públicos em geral. Se o poder de governo residia exclusivamente no rei, o direito particular dos ofícios que justificava a sua natureza patrimonial e hereditária deixava de fazer sentido. Mais, a sua permanência passava a ser vista como um impedimento ao bom governo de todos ou, usando uma expressão de Pierre Bourdieu, como um golpe de estado permanente²⁴. Logo em 1761, publicou-se uma lei que pretendia acabar com o direito dos filhos aos ofícios dos pais, mas foi em 1770 que se tomou a medida legislativa supostamente definitiva para o fim dos ofícios patrimoniais e hereditários com o "Regimento com Força de Lei de 23 de Novembro de 1770, pela qual se proscree como erróneo o abuso do Direito chamado Consuetudinário, e se dão as providencias necessárias para o provimento, e serventia dos Offícios"²⁵.

A par, portanto, das outras medidas reformadoras do período, a reforma dos ofícios públicos, o desenvolvimento da conceção da organização burocrática e o reforço do papel governativo das secretarias de Estado visavam proteger o centro de lógicas de poder autónomas e de grande eficácia, representadas nomeadamente na antiga aristocracia (centrada na corte), no clero (como os Jesuítas) e também nos letrados (juristas). Apesar dos juristas terem continuado a dominar os altos cargos dos principais tribunais do reino e a deter grande parte do monopólio de representação da sociedade, o seu poder político concreto era agora cada vez mais visto como um entrave às reformas do Estado. Por outro lado, o reforço do poder dos secretários e, apesar de todas as resistências, o sucesso do seu modelo de comunicação também foram contribuindo para a transformação da cultura política da época²⁶.

²³ Além de outros órgãos como a Junta do Comércio (1755), a Impressão Régia (1768), o Juízo da Inconfidência, a Real Mesa Censória (1768), a Junta das Confirmações Gerais (1769), a ou Junta da Providência Literária. Cf. SUBTIL, José - Os poderes do centro: governo e administração. In HESPANHA, António Manuel (coord.); MATTOSO, José (dir.) - *História de Portugal: o Antigo Regime (1620-1807)*. Lisboa: Círculo de Leitores, 1993. vol. IV, p. 157-193.

²⁴ Le patrimonialisme est cette sorte de coup d'État permanent par lequel une personne s'approprie de la chose publique. In BOURDIEU, Pierre - De la maison du roi à la raison d'État: un modele de la genèse du champ bureaucratique. ARSS. n.º 118 (juin 1997), p. 63.

²⁵ CAMPOS, José - *op. cit.*, 1789, Tomo 5.º, p. 78-88.

²⁶ Cf. COSTA, André T - *op. cit.*, p. 219-228.

Esta conjuntura de crise da ordem política e jurídica, conjugada com a necessidade da reconstrução de Lisboa, da recomposição dos papéis e arquivos dos diversos tribunais, conselhos e secretarias de Estado, totalmente destruídos ou perdidos durante o terramoto, foram condições que permitiram que se tomassem medidas que alteraram a forma de governo e as estruturas do poder. O governo deveria ser cada vez mais um governo de direção, que partia de um poder exclusivo, o do rei. Passou cada vez mais a entender-se que o rei, auxiliado por uma nova administração ativa, constituída por empregados competentes, devia atuar sobre a sociedade, conhecendo-a e normalizando-a, tendo em vista o bem comum.

Este processo não foi resolvido pelo pombalismo. Apesar do marquês de Pombal ter sido afastado com a morte de D. José, o reformismo político e administrativo prolongou-se até ao final do Antigo Regime português, pelos reinados de D. Maria I e de D. João VI. É no final do século XVIII que se promoveu a reforma das *Ordenações*, que se criou uma nova secretaria de Estado dedicada aos negócios da fazenda (1788), que se estabeleceu o serviço moderno dos correios e que se desenvolveram, por exemplo, os esforços de reforma da divisão territorial do país²⁷.

No início do reinado de D. José e no contexto da reforma do caráter dos officios públicos iniciada por Pombal, estabeleceram-se ordenados para as diferentes categorias de oficialato. Esta medida procurava pôr fim aos rendimentos particulares dos officios. Não só porque era necessário normalizar, por uma questão de equidade, o que todos recebiam, mas porque se entendia que o controle de rendimentos regulares dos officiais poria fim à corrupção e contribuiria para uma melhor prestação de serviços. Em 1754, foram definidos os ordenados dos ministros, officios jurisdicionais e demais empregados do Estado. Por exemplo, nas secretarias de Estado o oficial maior deveria receber anualmente 1000\$000, os officiais 700\$000 e o porteiro 600\$000²⁸. No quadro dos rendimentos das elites administrativas do fim do Antigo Regime, esses ordenados eram bastante satisfatórios, uma vez que eram superiores aos dos empregados do Desembargo do Paço ou aos dos officiais do Conselho da Fazenda²⁹. Por esta legislação que percorreu todos os tribunais do reino se pode constatar a imposição do modelo de secretaria, com a criação nestas instituições de secções encarregues de lidar com o expediente corrente, compostas por oficial-maior e um número dado de officiais menores.

O Senado da Câmara de Lisboa é outro exemplo onde também se impuseram novos ordenados. Na sua secretaria, o oficial maior passava a receber 140\$000, os officiais menores 72\$000 e o guarda-mor 200\$000, bem abaixo dos valores indicados para os vereadores ou outros officios principais do Senado ou das tabelas dos empregados

²⁷ Cf. SUBTIL, José - O governo da fazenda e das finanças (1750-1974). In CRUZ, Mário Pinho da - *Dos secretários de estado dos negócios da fazenda aos ministros das finanças, 1788-2006*. Lisboa: SGMF AP, 2006. p. 37-40 e SILVA, Cristina Nogueira da - *O modelo espacial do estado moderno*. Lisboa: Editorial Estampa, 1998.

²⁸ Cf. CLP, 1754, p. 237-240.

²⁹ Cf. SUBTIL, José - *O desembargo do Paço: 1750-1833*. Lisboa: Universidade Autónoma, 1996. p. 87. quadro XXX, p. 93.

burocráticos dos tribunais centrais do reino³⁰. No alvará de reforma dos ordenados do Senado pode ler-se a distinção entre o que se considerava os ofícios tradicionais jurisdicionais e os empregos que as instituições iam criando para prover as suas cada vez maiores necessidades burocráticas:

(...) Por quanto hũa grande parte dos Officios referidos neste Alvará são propriamente incumbencias, e empregos, que o Senáo separou para melhor distribuir o seu governo económico; nem podião ser Officios, sem *que fossem*³¹[f. 45v.] creados por mim, ou pelos Reys meus Predecessores, com algũa jurisdicção, ou quasi jurisdicção: E attendendo ao pouco tempo, que levão, e ao pouco rendimento, que tem, razão porque não fica incompatível, que hũa só pessoa sirva muitos dos ditos empregos, antes he conveniente, que se unão para formarem congrua competente a cada hum dos Officiaes, e Serventes da Cidade.³²

Também nos *Almanaques* que foram sendo publicados nas últimas décadas do século XVIII, pode-se constatar a generalização dos oficiais de secretaria à grande maioria de conselhos, tribunais e outras instituições. É com a preocupação de utilidade pública, agora entendida como utilidade de todos, que se começa a publicar em Lisboa, no ano de 1782, o primeiro almanaque anual com a lista dos nomes e respectivas moradas de todas as figuras que se consideravam de interesse público, incluindo todos os empregados do Estado, sob a rubrica “Lista das pessoas que ocupam os empregos, e Officios de maior consideração, ou dependência nas várias Repartições da Administração publica”³³. Aí também se pode comprovar o aparecimento de novas categorias abaixo do oficial de secretaria, como as de oficial papelista e as de oficial supranumerário³⁴. O aumento do expediente causado pela crescente burocratização da comunicação administrativa a isso tinha obrigado. Exemplo disso mesmo é de novo o caso dos empregados da secretaria do Senado de Lisboa que entre o final do século XVIII e o início do século XIX submeteram diversas petições a solicitar o aumento dos seus ordenados, justificado “pelo acréscimo das suas tarefas”³⁵. Por sua vez, à complexificação da hierarquia correspondia uma especialização de funções, acentuando o carácter técnico dos empregos de secretaria.

No final do século XVIII, já fazia sentido para António de Moraes Silva fazer a ressalva na sua definição de oficial: “O homem que faz algum ofício manual, e mecânico, e talvez se contrapõe ao mestre. § Oficial de Justiça o que executa os mandatos dos Juizes, e Magistrados. §. Nas Secretarias há oficiais, que fazem o trabalho delas”³⁶.

³⁰ AML, *Livro 5º de consultas, decretos e avisos de D. José I*, f. 37a 48v.

³¹ Reclamo: creados.

³² AML, *Livro 5º de consultas, decretos e avisos de D. José I*, f.45.

³³ *Almanaque de Lisboa*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1782. p. 130s.

³⁴ *Idem*.

³⁵ Expressão usada em petição dos oficiais de secretaria solicitando aumento em conjunto, em 1777, cf. AML, *Livro 2º de consultas e decretos de D. Maria I*, f. 202 a 229. Antes e depois se pode encontrar este tipo de pedidos. Cf., por exemplo, o pedido do porteiro em 1718, solicitando aumento de ordenado em AML, *Livro 7.º de consultas e decretos de D. João V do Senado Ocidental*, f. 78 a 79 ou o dos oficiais de secretaria em 1800, em AML, *Livro de consultas de 1801: 1º semestre*, f. 92 a 97.

³⁶ SILVA, Antonio de Moraes - *Diccionario da lingua portugueza, composto pelo padre D. Rafael Bluteau*. Lisboa: Typ. Ferreira, 1789. Tomo II, p. 129.

Simultaneamente à reforma da natureza dos ofícios e ao aparecimento de novas categorias de empregados, os servidores das secretarias passaram também a ser cada vez mais controlados pelo tempo dos relógios e a sua presença vigiada, sendo penalizados pecuniariamente pelo não cumprimento deste tipo de disposições internas. Foi nesta altura que se começou a delinear a imagem do bom empregado como o empregado que cumpre bem o seu serviço, com uma ética de trabalho mais técnica do que moral. As medidas concretas para pôr fim aos ofícios patrimoniais e as tentativas de impor um regime salarial levadas a cabo a partir de meados do século XVIII terão contribuído para isso. Nesta nova conjuntura, em que a conceção comissarial dos ofícios se tentava impor através de medidas legislativas, dos oficiais esperava-se que não só cumprissem os seus estatutos, mas também que servissem o Estado com a qualidade que requeria o bem de todos. Caso contrário e sem constrangimentos, o soberano, tal como os tinha nomeado, podia destituí-los³⁷. Nas reformas dos tribunais e na criação de novas repartições esta preocupação com a capacidade de bem servir estava sempre presente. É o caso das instruções para o provimento dos postos administrativos do Desembargo do Paço em 1775:

Sou Servido que para as incumbências de Oficiais maiores, e menores que se acharem vagos, ou vagarem em todas e cada uma das sobreditas Repartições dentro nos seus respectivos números (que nunca poderão ser excedidos) sejam pelos respectivos Escrivães propostas três pessoas hábeis, idóneas, e de boa reputação, de bom carácter de letra, e de correcta Ortografia à referida Mesa, a qual precedendo a todas as informações necessárias, as consultará a mim sem atenção alguma às antiguidades, ou às diversas Repartições em que servirem, mas sim e tão somente ao maior préstimo, capacidade, e probidade, subindo com a consulta as Letras dos propostos, para Eu nomear o que Me parecer mais próprio³⁸.

4. A CONFIGURAÇÃO DO MÉRITO NO NOVO TIPO DE EMPREGADO PÚBLICO

As reformas da educação primária e secundária do pombalismo também foram promovidas tendo em vista a necessidade de formar os empregados públicos³⁹. É também neste contexto que surgiram as obras de intenção pedagógica e uniformizadora relacionadas com a escrita, os seus estilos e as suas fórmulas⁴⁰. Fosse para registar a chegada de representações e ofícios, fosse para redigir ou guardar notas, resumos, decisões, circulares ou relatórios, os gestos dos empregados - sobretudo os de secretaria, mas não só - implicavam o domínio da escrita e da linguagem e a manipulação dos utensílios relacionados com o ato de escrever. Desde meados do século XVIII que se tinha assistido a um esforço de homogeneização dos tipos de letra, por um lado, e da língua portuguesa, por outro.

³⁷ Cf. FREIRE, Pascoal José de Melo - *Instituições de direito civil português, 1779*. In MENESES, Miguel Pinto de (ed.) - *Boletim do Ministério da Justiça* [Em linha]. Nº 161 e 162 (1966-67) [Consult. 2008]. Disponível na Internet: www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt. Liv. I, Tit. II, §. XX, p. 118.

³⁸ Instrução de D. José ao Desembargo do Paço de 4 de março de 1775. In *Suplemento à collecção de legislação portuguesa para o anno de 1775*, p. 410.

³⁹ Cf. MAXWELL, Kenneth - *Pombal: paradox of the enlightenment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p. 101-102.

⁴⁰ Processo que se vai prolongar ao longo de todo o século XIX, à semelhança do que acontece no resto da Europa. Cf. MELIS, Guido; TOSATTI, Giovanna - *Il linguaggio della burocrazia italiana tra Otto e Novecento*. In MAZZACANE, Aldo (coord.) - *I linguaggi delle istituzioni*. Napoli: Cuen, 2001. p. 129-148.

A caligrafia, como ficou conhecido o tipo de letra manuscrita neste período, foi objeto de tratamento em vários manuais editados ao longo do século XVIII e inícios do século XIX, dando conta dos vários caracteres, nomeadamente o tipo inglês, que viria a ser adotado no ensino e na correspondência oficial na transição do século XVIII para o século XIX⁴¹. Os empregados de secretaria, correntes e futuros, podiam encontrar nestes manuais a descrição pormenorizada das linhas e dos traços necessários para desenhar as letras e as regras para formar as palavras, assim como a lista dos objetos necessários à escrita e a maneira de os utilizar (como “regras”, esquadros, compassos e tira-linhas para desenhar as pautas, para além do papel, da tinta e da pena de escrever). A boa caligrafia dependia, além do mais de uma postura de escrita convenientemente regrada⁴². A prescrição detalhada da posição ideal para escrever – do corpo em geral, e, em particular, da mão – é um claro exemplo das medidas de submissão do corpo ao valor da utilidade, tal como foram descritas por Michel Foucault na sua caracterização da sociedade disciplinada⁴³. Enumeradas nos manuais e transmitidas pelos mestres aos discípulos nas aulas, estas regras seriam tendencialmente interiorizadas por todos os que viriam a ter profissões relacionadas com a escrita.

Mas não era só a caligrafia e a maneira de escrever que importava regular. O que se escrevia também precisava de ser disciplinado. Desde logo, a língua portuguesa. Ao defender um mais vasto e eficaz ensino da língua, Luís António Verney e António José dos Reis Lobato tentaram promover a homogeneização da língua nacional, então objeto de várias grafias. As medidas de reforço da rede de ensino terão sido implementadas a partir de 1772, ao mesmo tempo que se multiplicavam as publicações de tratados orto-lexicográficos e gramaticais⁴⁴. Apesar de não se ter conseguido fixar um sistema ortográfico único, este fenómeno resultava da mesma conceção uniformizadora da escrita que tinha impulsionado a fixação da caligrafia. Estes autores acreditavam que a criação de regras uniformes de registar a língua era fundamental para a racionalização da vida em geral e da administração em particular.

Por outro lado, para a redação dos diferentes tipos de documentos produzidos nas repartições, os empregados de secretaria necessitavam de outro tipo de informação. Para isso, tinham à sua disposição exemplares documentais anteriores que podiam servir como modelos e poderiam contar com a experiência e as indicações dos mais antigos. Contudo, na sua formação, para se candidatarem a lugares ou para resolver qualquer tipo de dúvida,

⁴¹ O primeiro manual com os preceitos para escrever os tipos de letra terá sido o de FIGUEIREDO, Manuel de Andrade e - *Nova escola para aprender a ler, escrever e contar*. Lisboa: Off. de Bernardo da Costa de Carvalho, 1722. No início do século XIX, em 1804, por sua vez, Joaquim José Ventura da Silva fazia publicar o seu manual de escrever o carácter da letra inglesa, republicado em 1819, com novas regras para a escrita de outros tipos de letra. Esta obra tornou-se na mais respeitada do género ao longo do século XIX, conhecendo diversas edições. Cf. MARQUES, A. H. Oliveira - *Técnicas intelectuais e de expressão*. In *Nova história de Portugal: Portugal e a instauração do liberalismo*. Lisboa: Editorial Presença, 2002. vol. IX, p. 83-85.

⁴² Cf. SILVA, J. J. Ventura da - *Regras methodicas para se aprender a escrever os caracteres das letras ingleza, portugueza, aldina, romana, gotica- italica, e gotica-germanica, acompanhadas de hum tratado completo de Arithmetica*. Lisboa: Imprensa Régia, 1819. p. 45-58.

⁴³ Cf. FOUCAULT, Michel - *Surveiller et punir: naissance de la prison*. Paris: Gallimard, 1999. p. 154.

⁴⁴ Cf. MARQUILHAS, Rita - *Norma gráfica setecentista: do autógrafo ao impresso*. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica, 1991. p. 16.

também podiam utilizar outro gênero de manuais. Existiam, além de “artes” de escrita, de ortografia ou de gramática, manuais de práticas que prescreviam as mais variadas regras a seguir no exercício de determinadas atividades. Para escrever as cartas oficiais, os empregados podiam recorrer aos chamados secretários. Estes tratados, compostos por normas de redação e modelos dos vários tipos de correspondência, eram os sucessores dos guias epistolográficos publicados a partir da Idade Média por toda a Europa e ganharam o seu nome a partir do momento em que conheceram uma grande divulgação na passagem do século XVII para o século XVIII. No contexto da cultura protocolar barroca, os procedimentos que deviam ser seguidos na redação dos vários tipos de cartas tinham de ser rigorosamente definidos⁴⁵. Em Portugal, o exemplo mais utilizado nos séculos XVIII e XIX foi o *Secretário Português*. Este manual de Francisco José Freire, conhecido pelo pseudônimo de Cândido Lusitano, foi publicado pela primeira vez em 1745 sob o título: *O Secretario Portuguez compendiosamente instruido no modo de escrever Cartas por meyo de huma instrucção preliminar, regras de Secretaria, formulario de tratamentos, e hum grande numero de Cartas com todas as especies, que tem mais uso*. Entre meados do século XVIII e o início do século XX, a obra conheceu cerca de dez edições. Nela, o secretário particular ou o empregado comercial ou público podiam encontrar, como o título completo indicava, regras gerais, e específicas a cada tipo de negócio, de composição de correspondência, as qualidades e os defeitos dos secretários, além de fórmulas protocolares e exemplos de cartas. O estilo de escrita a adotar segundo este manual confundia-se, por outro lado, com as próprias qualidades que o secretário, ou o empregado de repartição, devia possuir - discricção, erudição, reflexão, desembaraço, método e clareza - não só para o exercício da sua função, mas, mais uma vez, no seu comportamento geral⁴⁶.

Outro tipo de conhecimentos e práticas que seriam úteis aos empregados de secretaria seria o que se relacionava com as técnicas comerciais, transmitidas na recém-criada Aula do Comércio (1759) ou nos manuais correspondentes. Em termos concretos, o domínio da escritura por partidas dobradas e o conhecimento dos câmbios seria particularmente útil nas repartições de contabilidade e, em termos mais gerais, por contribuir para a erudição, como qualidade valorizada nos secretários⁴⁷. Mas a frequência da aula e a consulta de manuais de contabilidade davam também acesso a outro tipo de conhecimentos que seriam úteis a quase todas as repartições públicas. Logo a partir do momento em que foi estabelecida a Aula do Comércio pelo marquês de Pombal, começaram a surgir manuais de contabilidade relacionados com as matérias lecionadas nas aulas do curso, de caráter sobretudo técnico, indicando as ferramentas e estabelecendo o método de escrituração. Nestas

⁴⁵ Cf. BOUREAU, Alain - La norme épistolaire, une invention médiévale e CHARTIER, Roger - Des ‘secrétaires’ pour le peuple? Les modèles épistolaires de l’Ancien Régime entre littérature de cour et livre de colportage. In CHARTIER, R. (dir.) - *La correspondance: les usages de la lettre au XIXème siècle*. Paris: Fayard, 1991. p. 127-157 e 159-207, respetivamente. Para Portugal, cf. ARAÚJO, Ana Cristina - A correspondência: regras epistolares e práticas de escrita. In NETO Margarida Sobral (coord.) - *As comunicações na Idade Moderna*. Lisboa: Fundação Portuguesa das Comunicações, 2005. p. 120-145.

⁴⁶ Livros protocolares que existiriam nos arquivos das diferentes repartições, ao lado dos compêndios com as grandes reformas pombalinas enviadas oficialmente para todo o reino, cf. AML, *Livros 14.º e 18.º de consultas, decretos e avisos de D. José I*, f. 78 a 80 e f. 30 a 32, respetivamente.

⁴⁷ Para o acesso às repartições de contabilidade a frequência da Aula de Comércio é tornada desde a sua fundação um requisito, cf. AML, *Livro 17.º de consultas, decretos e avisos de D. José I*, f. 31 a 32.

como em muitas outras eram indicados os livros necessários à contabilidade, os modos de os preencher “em partidas dobradas”, mas também a melhor forma de arquivar e registar a correspondência segundo os assuntos e as prioridades e as fórmulas necessárias à escrita de vários tipos de documentos e a forma de bem organizar o escritório. A maior prova disso mesmo é a obra de contabilidade que foi publicada no auge de matrículas da Aula do Comércio: *O Guarda-Livros Moderno* de Manuel Cabral de Mendonça. Em apenas vinte anos, de 1815 a 1835, este manual de dois volumes iria conhecer pelo menos quatro edições⁴⁸. O que mais o distinguia dos restantes era a variedade de assuntos que abordava. Nele, além dos temas tradicionais da escrituração comercial, dedicavam-se várias secções às obrigações e qualidades necessárias dos empregados e como estes deviam organizar o seu trabalho. A estrutura desta obra demonstra que a formação ministrada pela Aula do Comércio não seria apenas uma transmissão teórica de conhecimentos contabilísticos. Havia que inculcar um comportamento profissional que passava pela transmissão de valores sociais e da disciplina de trabalho adequada a uma casa de negócio moderna, mas também, como temos vindo a defender, própria para as repartições públicas⁴⁹.

Assim, segundo *O Guarda-Livros Moderno*, os alunos que concluíam os estudos comerciais entrariam, em princípio, numa casa de negócio, primeiro como aprendizes ou caixeiros, e só depois como guarda-livros ou comerciantes, para exercitar as matérias na prática, devendo “principalmente obedecer, para depois saber mandar”, “guardar o segredo inviolável em todos os seus negócios, ser curioso de se instruir”. Desde logo, tinham o dever de “usar de huma grande modéstia no [...] traje, e apartar-se o mais que for possível de divertimentos”, obrigando-se com diligência a estar “livre de vícios” e de excesso de ambição. Uma vez guarda-livros deveriam adotar uma determinada ética profissional, cultivando quatro valores essenciais: ser fiel (guardando sigilo e sendo responsável pelos papéis e livros a seu cargo), diligente (cuidando dos negócios com rapidez e precisão), vigilante (velando pela segurança da casa e do registo e arquivo das negociações) e prudente (avaliando sempre convenientemente as suas ações e o andamento dos negócios)⁵⁰. A entrada por baixo no escritório, como aprendiz, à semelhança dos ofícios artesanais, era a que presidia à lógica de entrada nos empregos de secretaria. Se bem que muitos seriam desde logo nomeados como oficiais, devido aos seus patrocínios e qualidades, havia os que entravam nas repartições em lugares burocráticos muitas vezes sem vencimento, como os supranumerários, com a esperança de virem a ser promovidos aos lugares de mais honra e remuneração. E as qualidades pedidas ao bom empregado de casa comercial eram as que se procuravam no empregado de secretaria em geral, executando ordens sem questionar, respeitando a hierarquia e o funcionamento do escritório.

A organização de tipo hierárquico entre oficiais maiores, oficiais e oficiais supranumerários que se foi impondo nas secretarias foi, por seu lado, passando a ser considerada como uma cadeia de comando necessária ao bom tratamento do expediente, distinguindo-se progressivamente de uma relação de tutela ou delegação.

⁴⁸ Referência completa: MENDONÇA, Manuel Teixeira Cabral de - *O guarda-livros moderno ou curso completo de instruções elementares sobre as operações do commercio, tanto em mercadorias como em banco oferecido aos negociantes portugueses*. Lisboa: Imprensa Régia, 1815.

⁴⁹ Para uma descrição mais detalhada, cf. ALMEIDA, Joana Estorninho - *A cultura burocrática ministerial*. Lisboa: [s.n.], 2008. Tese de doutoramento em Sociologia Histórica, apresentada no Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, p. 296-309.

⁵⁰ MENDONÇA, Manuel T. C. de - *op. cit.*, 1.º Tomo, p. 141-143 e 2.º Tomo, p. 106-107.

5. O EMPREGADO DE SECRETARIA NAS PRIMEIRAS TENTATIVAS DE ADOTAR UM MODELO LIBERAL DE ADMINISTRAÇÃO

Quando eclode a revolução liberal, como consequência das reformas constitucionais, iniciam-se medidas para implantar o modelo piramidal de administração. Pretende-se reformar os serviços públicos, adensando essa organização hierárquica e a especialização funcional. É o caso, por exemplo, da reforma das secretarias de Estado logo em 1822. No quadro da monarquia constitucional, as secretarias de Estado deveriam passar a deter a exclusividade da direção da execução administrativa, por nelas se processar o trabalho administrativo competente aos secretários de Estado e, em última instância, ao rei, agora entendido como distinto do poder legislativo e judicial⁵¹. Devido a esse novo contexto constitucional, a necessidade de reformar a estrutura e o pessoal das repartições ministeriais era prioritária, acentuada pela necessidade de organizar a documentação e o pessoal das secretarias de Estado que tinham retornado do Brasil com o rei⁵². Em 1822, discutiram-se nas cortes duas propostas de reforma das secretarias durante três meses, acabando-se por promulgar o decreto de organização das secretarias de Estado a 12 de junho do mesmo ano. A discussão centrou-se em dois pontos: as vantagens e inconvenientes da mobilidade e destituição dos empregados segundo o arbítrio dos secretários de Estado e a existência e gestão dos emolumentos⁵³. Deste debate, surgiu a sugestão da introdução de uma nova classe de empregados: os amanuenses. O objetivo era distinguir os oficiais mais antigos, que seriam inamovíveis, dos que entravam nas secretarias pela primeira vez e que, sendo meros copistas, poderiam passar de umas repartições para as outras⁵⁴. Alves do Rio, o deputado que propusera inicialmente a ideia, especificava assim a sua proposta: “Proponho que os secretarios de Estado, na organização de suas respectivas secretarias, tomem por base a diferença que deve haver de officiaes, que precisão para arranjar papeis, classificalos, redigilos, e minutalos, e amanuenses para os copiar, pôr em limpo, e registalos”⁵⁵.

Apesar de, nesse dia, a indicação concreta de Alves do Rio ter sido rejeitada, a criação desta nova categoria foi sendo progressivamente aceite pelos deputados e seria incluída no decreto de reforma das secretarias de Estado, em duas categorias distintas⁵⁶. No fundo era a formalização dos oficiais supranumerários que já existiam nas secretarias de quase todas as repartições públicas no final do Antigo Regime. Agora fariam parte do quadro, teriam uma remuneração e funções definidas, no sentido inicial da palavra amanuense, como meros executantes, as mãos dos oficiais que dirigiam os negócios.

⁵¹ Cf. Constituição de 1822, Artigo 30.º, *Carta Constitucional* de 1826, Artigo 75.º, *Constituição* de 1838, Artigo 34.º, §. 2.º e Artigo 80.º. Sobre a autonomização do poder governativo, cf. MANNORI, Luca; SORDI, Bernardo - *Storia del diritto amministrativo*. Roma: Editori Laterza, 2001. p. 247-257 e HESPANHA, António Manuel - *Guiando a mão invisível: direitos, estado e lei no liberalismo monárquico português*. Coimbra: Almedina, 2004. p. 269-276.

⁵² Cf. ALMEIDA, Joana E. – *op. cit.*, p. 33-41.

⁵³ Cf. *Diário das cortes gerais e extraordinárias da nação portuguesa* (DP), Sessões de 07-03-1822, 13-03-1822, 28-03-1822, 11-04-1822, 18-04-1822, 24-04-1822, 27-04-1822, 30-05-1822, 31-05-1822, 01-06-1822 e 12-06-1822.

⁵⁴ Cf. DP, Sessão de 07-03-1822, p. 402.

⁵⁵ DP, Sessão de 13-03-1822.

⁵⁶ Cf. ALMEIDA, Joana E. – *op. cit.*, p. 42-50.

Destes debates parlamentares resultou então um decreto que reformou a estrutura do pessoal das secretarias de Estado, agora compostas por um quadro fixo, composto por um oficial-maior, oficiais ordinários, amanuenses de primeira classe, amanuenses de segunda classe, contínuos e um porteiro. Não se uniformizaram as secretarias de Estado quando às suas repartições, mas dos debates, deste decreto e das reformas pontuais que as secretarias de Estado foram alvo ao longo dos primeiros anos do liberalismo português, foi-se reproduzindo à escala da secretaria o modelo piramidal de administração: os serviços deveriam ser dirigidos por um empregado, os negócios distribuídos por diferentes secções, previamente definidas, por sua vez dirigidas por oficiais chefes de repartição que tinham sob sua alçada um certo número de oficiais e amanuenses de primeira e de segunda classe. Seguindo este modelo, instituía-se uma linha hierárquica ao mesmo tempo canalizadora das ordens superiores e responsabilizadora de todos os seus intervenientes.

Estes empregados de secretaria da monarquia constitucional, para todos os efeitos, não tinham autoridade própria e não eram neste sentido funcionários públicos⁵⁷.

*

O termo funcionário já existia em Portugal no final do século XVIII, mas o que se tornou comum nesta época foi denominar os lugares administrativos de empregos públicos. Apesar de na maior parte dos domínios os oficiais de secretaria, por exemplo, terem mantido as mesmas designações, a partir de meados do século XVIII, com a reforma dos ofícios, a interpretação do seu estatuto alterou-se significativamente. A sua existência e nomeação eram da competência exclusiva do rei, segundo princípios racionais, informados de boa razão, como se dizia na altura. A partir deste momento, este critério substituíu a lógica da graça que tinha legitimado a confirmação da propriedade dos ofícios e a sua transmissão nos séculos anteriores.

Neste período e durante toda a primeira metade do século XIX, eles eram empregados e não tanto funcionários (expressão de origem francesa) ou servidores públicos (de tradição inglesa). O termo “empregado”, sinónimo de ocupado, servia ainda perfeitamente a nova conceção de ofícios administrativos, subordinados ao exercício de uma atividade, neste caso pública, portanto também dependente da sua utilidade geral, no fim do Antigo Regime tal como era interpretada pelo soberano, no regime liberal tal como estava previsto nos textos constitucionais. A expressão “funcionários públicos” só se foi generalizando a partir dos anos 30 do século XIX, em consonância

⁵⁷ Como os empregados dos ministérios no período da Revolução Francesa não o eram, apesar das diferenças entre os empregados das secretarias, nos finais do Antigo Regime, em Portugal, regidos por um regime de ordenados e considerados empregados do rei, e em França, totalmente dependentes do ministro respetivo. Cf. PATAULT, Anne-Marie - Les origines révolutionnaires de la fonction publique: de l'employé au fonctionnaire. *Revue historique de droit français et étranger*. N.º 3 (juillet-septembre 1986), p. 390-393.

⁵⁸ Cf. GUGLIELMI, Gilles - *La notion d'administration publique dans la théorie juridique française: de la révolution à l'arrêt cadot (1789-1889)*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1991. p. 215-236.

com o que sucedia em França, onde o conceito fora vulgarizado e teorizado⁵⁸. Na primeira edição do *Dicionário de Moraes*, de 1789, para citar um exemplo, não se encontra a definição de funcionário. No lugar da explicação de função esta compreende a atividade do magistrado: “FUNCÇÃO, s.f. Exercício de faculdades físicas: v.g. as *funções vitais do corpo*. §. De faculdades morais; as funções, e vezes do magistrado”⁵⁹.

Só na edição de 1831 aparece já a entrada individualizada de funcionário, aplicando a designação a todos os empregados - “O que goza, exerce funções, ofícios Moraes, oficial de qualquer repartição do Governo” – acrescentada, em 1844, com – o “que exerce algum cargo, ou ocupação em algum ramo de administração publica”⁶⁰.

No decreto de 1822 que reformou as secretarias de Estado, para dar outro exemplo, não foi usado nunca o termo funcionário. Só nos documentos oficiais das décadas de 30 a 50, o termo empregado começa muito paulatinamente a ser substituído pela designação funcionário, sem critério aparente. A partir de 1832, com a implantação definitiva da monarquia constitucional e o desmantelamento definitivo das instituições jurisdicionais de Antigo Regime, o expediente das secretarias de Estado e das suas instituições dependentes aumentou substancialmente, tornando inevitável o aumento da autonomia dos empregados de secretaria. Talvez fosse esta a razão pela qual o termo funcionário tenha sido então cada vez mais utilizado, mesmo que minoritariamente, como sinónimo de empregado, aplicado a todos os empregados públicos.

Este processo de implantação de uma administração moderna de Estado, efetivada pelo constitucionalismo, contou assim, na sua base, com uma massa de empregados, cuja deontologia e rotina de trabalho já tinham sido forjadas ao longo de setecentos pelas medidas de disciplinamento das práticas e comportamentos relacionados com a escrita e pela vulgarização do modelo burocrático das secretarias, tanto horizontalmente, com a sua generalização nas instituições públicas, como verticalmente, com a complexificação e especialização da sua hierarquia.

⁵⁹ SILVA, A. de Moraes – *op. cit.* Tomo II, p. 67.

⁶⁰ SILVA, A. de Moraes - *Dicionario da lingua portuguesa: quarta edição, reformada, emendada, e muito acrescentada pelo mesmo autor*. Lisboa: Impressão Régia, 1831. Tomo I, p. 67 e SILVA, A. de Moraes - *Diccionario da lingua portuguesa: quinta edição aperfeiçoada e acrescentada de muitos artigos novos, e etymologias*. Lisboa: Typ. António José da Rocha, 1844. Tomo I, p. 72.

FONTES E BIBLIOGRAFIA

Fontes manuscritas

Arquivo Municipal de Lisboa

Livro 1.º de consultas e decretos de D. João V do Senado Ocidental
Livro 7.º de consultas e decretos de D. João V do Senado Ocidental
Livro 12.º de consultas e decretos de D. João V do Senado Ocidental
Livro 5.º de consultas, decretos e avisos de D. José I
Livro 14.º de consultas, decretos e avisos de D. José I
Livro 17.º de consultas, decretos e avisos de D. José I
Livro 18.º de consultas, decretos e avisos de D. José I
Livro 2.º de consultas e decretos de D. Maria I
Livro de consultas de 1801: 1º semestre
Livro do regimento do Senado

Fontes Impressas

Almanaque de Lisboa. Lisboa: Imprensa Nacional, 1782.

BLUTEAU, Raphael - *Vocabulario portuguez e latino*. Coimbra: Collegio das Artes, 1712.

CAMPOS, José - *Systema, ou collecção dos regimentos reaes*. Tomo 5.º, 1789.

CAMPOS, José Roberto Monteiro de Campos Coelho e Sousa – *Systema, ou collecção dos regimentos reaes: contém os regimentos pertencentes à administração da fazenda real: agora novamente reimpressos, e accrescentados...*, Tomo 5.º, 1789 e Tomo 6.º, 1791.

Collecção de legislação portugueza. 1736-1820.

Diário das cortes gerais e extraordinárias da nação portugueza. [Em linha] [s.l: s.n.] 1822. [Consult. 2007]. Disponível na Internet: <http://debates.parlamento.pt/catalog.aspx?cid=mc.c1821>

FIGUEIREDO, Manuel de Andrade e - *Nova escola para aprender a ler, escrever e contar*. Lisboa: Off. de Bernardo da Costa de Carvalho, 1722.

MANESCAL, António - *Systema, ou collecção dos regimentos reaes. Cada hum com o seu indice separado. Contém os regimentos pertencentes à administração da Fazenda Real...* Lisboa: [s.n.], 1718. 1º tomo

MENDONÇA, Manuel Teixeira Cabral de - *O guarda-livros moderno ou curso completo de instruções elementares sobre as operações do commercio, tanto em mercadorias como em banco: offerecido aos negociantes portugueses*. Lisboa: Impressão Régia, 1815.

Ordenações filipinas. Lisboa: Fundação Gulbenkian, 1985.

SILVA, Antonio de Moraes - *Diccionario da lingua portugueza, composto pelo padre D. Rafael Bluteau*. Lisboa: Typ. Ferreira, 1789.

SILVA, Antonio de Moraes - *Diccionario da lingua portugueza: quarta edição, reformada, emendada, e muito accrescentada pelo mesmo autor: posta em ordem correcta, e enriquecida de grande numero de artigos novos e dos synonymos por Theotonio José de Oliveira Velho*. Lisboa: Impressão Régia, 1831.

SILVA, Antonio de Moraes - *Diccionario da lingua portugueza: quinta edição aperfeiçoada e accrescentada de muitos artigos novos, e etymologias*. Lisboa: Typ. António José da Rocha, 1844.

SILVA, Cristina Nogueira da - *O modelo espacial do estado moderno*. Lisboa: Editorial Estampa, 1998.

SILVA, J. J. Ventura da - *Regras methodicas para se aprender a escrever os caracteres das letras ingleza, portugueza, aldina, romana, gotica-italica, e gotica-germanica, acompanhadas de hum tratado complecto de arithmetica*. Lisboa: Impressão Régia, 1819.

Supplemento à collecção de legislação portuguesa para o anno de 1775.

Bibliografia

ALMEIDA, Joana Estorninho - *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 Sociologia Histórica, apresentada no Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa.

ALMEIDA, Joana Estorninho - Between officeholders and employees of the State: administrative designations at the end of old regime Portugal. *Jahrbuch fur Europäische Verwaltungsgeschichte*. 19 (2007), p. 171-201.

ARAÚJO, Ana Cristina - A correspondência: regras epistolares e práticas de escrita. In NETO, Margarida Sobral (coord.) - *As comunicações na Idade Moderna*. Lisboa: Fundação Portuguesa das Comunicações, 2005. p. 120-145.

BOURDIEU, Pierre - De la maison du roi à la raison d'État: un modèle de la genèse du champ bureaucratique. *ARSS*. 118 (juin 1997), p. 55-68.

CHARTIER, R. (dir.) - *La correspondance: les usages de la lettre au XIXème siècle*. Paris: Fayard, 1991.

- COSTA, André da Silva - *Os secretários e o Estado do rei: luta de corte e poder político (sécs. XVI-XVII)*. Lisboa: [s.n.], 2008. Tese de mestrado em História, apresentada à Universidade Nova de Lisboa.
- FERNANDES, Paulo Jorge - *As faces de Proteu: elites urbanas e o poder municipal em Lisboa de finais do século XVIII a 1851*. Lisboa: Câmara Municipal, 1999.
- FISCHER, Gustave-Nicolas - *Psychologie des espaces de travail*. Paris: Armand Colin, 1989.
- FOUCAULT, Michel - *Surveiller et punir: naissance de la prison*. Paris: Gallimard, 1999.
- FREIRE, Pascoal José de Melo - Instituições de direito civil português, 1779. In MENESES, Miguel Pinto de (ed.) - *Boletim do Ministério da Justiça* [Em linha]. N.º 161 e 162 (1966-67) [Consult. 2008]. Disponível na Internet: www.iuslusitaniae.fcsh.unl.pt.
- GUGLIELMI, Gilles - *La notion d'administration publique dans la théorie juridique française: de la révolution à l'arrêt cadot (1789-1889)*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1991.
- HESPANHA, António Manuel - *As vésperas do Leviathan: instituições e poder político em Portugal: séc. XVII*. Lisboa: Almedina, 1994.
- HESPANHA, António Manuel - *Guiando a mão invisível: direitos, estado e lei no liberalismo monárquico português*. Coimbra: Almedina, 2004.
- MANNORI, Luca; SORDI, Bernardo - *Storia del diritto amministrativo*. Roma: Editori Laterza, 2001.
- MARQUES, A. H. Oliveira - *Técnicas intelectuais e de expressão*. In Nova história de Portugal: Portugal e a instauração do liberalismo. Lisboa: Editorial Presença, 2002. vol. IX.
- MARQUILHAS, Rita - Escrita e administração. In *A faculdade das Letras*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2000.
- MARQUILHAS, Rita - *Norma gráfica setecentista: do autógrafo ao impresso*. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica, 1991.
- MAXWELL, Kenneth - *Pombal: paradox of the enlightenment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- MELIS, Guido; TOSATTI, Giovanna - Il linguaggio della burocrazia italiana tra Otto e Novecento. In MAZZACANE, Aldo (coord.) - *I linguaggi delle istituzioni*. Napoli: Cuen, 2001.
- MERÊA, Paulo - Da minha gaveta: os secretários de estado do antigo regímen. *Boletim da faculdade de Direito*. Coimbra. Vol. XL (1965). Separata.
- MONTEIRO, Nuno Gonçalo - *Elites e poder entre o Antigo Regime e o liberalismo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003.

MONTEIRO, Nuno Gonçalo - *D. José*. Lisboa: Circulo de Leitores, 2006.

PAGE, Edward C. - *Political authority and bureaucratic power: a comparative analysis*. Cambridge: Harvester Wheatsheaf, 1992.

PATAULT, Anne-Marie - Les origines révolutionnaires de la fonction publique: de l'employé au fonctionnaire. *Revue historique de droit français et étranger*. N.º 3 (juillet-septembre 1986), p. 389-405.

SUBTIL, José - *O Desembargo do Paço: 1750-1833*. Lisboa: Universidade Autónoma, 1996.

SUBTIL, José - O governo da fazenda e das finanças (1750-1974). In CRUZ, Mário Pinho da - *Dos secretários de estado dos negócios da fazenda aos ministros das finanças, 1788-2006*. Lisboa: SGMF AP, 2006.

SUBTIL, José - Os poderes do centro: governo e administração. In HESPANHA, António Manuel (coord.); MATTOSO, José (dir.) - *História de Portugal: o Antigo Regime (1620-1807)*. Lisboa: Círculo de Leitores, 1993. vol. IV, p. 157-193.

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

WEBER, Max - *From Max Weber: essays in Sociology*. ed. GERTH, H. H. and MILLS, C. Wright. New York: Oxford University Press, 1946.

XAVIER, A. Barreto; CARDIM, Pedro - *D. Afonso VI*. Lisboa: Círculo de Leitores, 2006.

