

## O GOVERNO DA FAZENDA E DAS FINANÇAS (1750-1974)

José Subtil



### Introdução

Não se pode perceber a história da evolução do Ministério das Finanças sem o implicar na sua fundação, ou seja, nas condições que permitiram a sua emergência. Como, também, compreender que a afirmação do sector financeiro está associada à matriz do modelo estadualista de organização política das sociedades.

É necessário, por isso, começar por conduzir a análise para a fase crepuscular do sistema corporativo a partir da segunda metade do século XVIII, ou seja, após as reformas pombalinas. A partir de então, opera-se a ruptura entre um sistema baseado no modelo de gestão económica de tipo familiar para um sistema voltado para a prossecução de objectivos de interesse público que decorre de novos princípios doutrinários e constitui o cerne da genealogia das estruturas financeiras estadualistas.

Os temas seleccionados para enquadrar este processo de fundação e construção da administração financeira foram seleccionados tendo em conta o que de mais significativo esteve na origem da mudança.

Em primeiro lugar, a assunção da governamentalidade como novo paradigma administrativo que se integra, de uma forma geral, nas novas tecnologias disciplinares da modernidade política. Foi neste pano de fundo que a disciplina orçamental se haveria de impor como estratégia política dos governos monárquicos e republicanos.

Em segundo lugar, no processo de curialização durante o qual se partilham novas experiências de gestão da fazenda régia e se registam novas práticas de exercício do poder sobre

um determinado conjunto de agentes num espaço político específico, forçando o progressivo distanciamento entre o monarca e as tarefas de administração. Poder-se-á dizer, a este respeito, que a gestão da Casa Real enuncia o processo de criação de redes institucionais que, pouco a pouco, redefinem novas necessidades políticas e sociais. Referia, entre outras, os circuitos de tramitação, os tipos de decisão, a gestão da informação, a comunicação política, o modelo de cultura organizacional, os perfis profissionais dos oficiais régios e a lógica dos gastos e das receitas.

Em terceiro lugar, realça-se a importância das alterações provocadas pelo terramoto de 1755 na medida em que se criaram, de forma inesperada e abrupta, novas prioridades de governo obrigando ao uso de técnicas, métodos e conhecimentos que não se correlacionavam com os desempenhos das práticas administrativas anteriores e, por isso, se legitimaram numa série de pequenas mudanças que acabaram por instrumentalizar as grandes reformas.

Na segunda parte do trabalho, começaremos por abordar a conjuntura política que recriou o aparecimento da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e que evidencia como os princípios de homogeneização da área financeira se impuseram, num momento de crise, à pulverização de poderes que, agindo uns sobre os outros, tornava ingovernáveis sectores de actividade como a saúde, a educação, a segurança de pessoas e bens, o comércio, a agricultura e a indústria que, desde as reformas pombalinas, vinham sendo

paulatinamente monopolizados pela Coroa. Seguir-se-á a caracterização das principais linhas de força do processo evolutivo da administração financeira repartida pelos períodos da Monarquia Constitucional, da I República e da II República. Terminaremos com uma avaliação global sobre todo o processo ao longo dos séculos XIX e XX através da utilização da variável dos recursos humanos que foi fundamental para o protagonismo da área financeira no ordenamento político do Estado.

## **Governamentalidade e modernidade política**

### **O governo de todos e de cada um**

O governo da área financeira do Antigo Regime em Portugal obedeceu a dois modelos doutrinários que, de tão distintos, modelaram as concepções sobre a administração financeira.

Um primeiro modelo, que cobre o século XVII e a primeira metade do século XVIII, segue, em linhas gerais, as concepções e as práticas dos séculos anteriores e pode caracterizar-se por dois aspectos fundamentais. Um, que se relaciona com a fragmentação e a pulverização de centros de controlo e arrecadação de receitas, isto é, por elementos típicos de uma administração particularista. Este modelo estava ligado à concepção de que a sociedade era um conjunto de corpos que gravitavam em torno da figura do monarca, isto é, uma constelação de corpos agregada pela ideia da cooperação. Deste modo, a gestão da economia e dos bens devia seguir os fundamentos da boa gestão do pai de família tendo em atenção o bom sustento e a satisfação das necessidades do seu agregado

(o Reino e os vassalos). O efeito centrípeta deste tipo de gestão colocava nas mãos do monarca o dever de, acima de tudo e de todos, se comportar como um bom pai dos seus vassalos, cuidando do Reino como se cuidasse de uma família alargada. Neste aspecto, a gestão da sua Casa Real seguia os mesmos princípios relativamente aos seus membros, como familiares, senhores de primeira grandeza, fidalgos, oficiais e criados. Estes aspectos tinham efeitos políticos e sociais na forma como o poder régio entendia a distribuição da riqueza e o controlo dos bens do Reino. Nesses efeitos podíamos, entre outros, salientar a importância de que se revestiam as mercês e os privilégios régios que accionavam as prerrogativas do poder da “graça”, ou seja, do poder de dispensar a lei. Não quer isto dizer, porém, que o monarca podia dispensar a lei de qualquer forma, ao seu arbítrio e vontade absoluta. A dispensa da lei não o eximia de ter que cumprir obrigações e deveres que tanto ele como os seus antecessores tinham contraído com todos os súbditos. A dispensa da obrigação pelo cumprimento da lei não podia, por isso, em caso algum, prejudicar terceiros ou ferir os pactos já estabelecidos. Esta atitude era a atitude de um bom pai de família que não podia prejudicar os seus filhos nem, de entre eles, distinguir qualquer um de forma discricionária mas que podia, a todos, beneficiar ou, com certa liberalidade, encontrar os caminhos mais propícios a recompensar os seus serviços. Como pai de família, o monarca devia, ainda, cultivar a prudência para evitar que as despesas fossem superiores às rendas e, desse modo, evitar o recurso ao aumento da carga fiscal, um expediente considerado hediondo. E prever, também, que parte das receitas seriam

destinadas a satisfazer serviços, isto é, devia orientar parte dos rendimentos para o exercício da graça e da liberalidade numa lógica predominantemente de economia de mercês e privilégios. Mesmo assim, alguns dos serviços prestados pelos vassallos não podiam deixar de ser remunerados pelo monarca, embora lhe ficasse reservado a forma, o momento e o tipo de remuneração.

Outras mercês tinham um carácter mais liberal e o príncipe sempre as podia gerir de forma a poder demonstrar alguma da sua magnificência, embora a prodigalidade fosse sempre censurada em períodos de crise. Fosse qual fosse o caminho seguido, o facto é que o que estava em causa era o interesse particular dos súbditos ou o interesse dos “Estados” das casas senhoriais, com destaque para as casas dos Grandes do Reino. Esta economia, toldada pelos privilégios e mercês, obrigava, necessariamente, a um controlo e registo das “graças” e exigia uma certa capacidade para a recolha de receitas e fundos régios com os quais o monarca sustentava a sua própria casa, a casa dos seus vassallos e o aparelho administrativo.

Para esta cadeia em espiral de corpos e de famílias pode dizer-se que, devido ao carácter de que se revestiam, ofereceram sempre imensas dificuldades à implementação de uma política de controlo financeiro. Em nenhum momento desta fase, a administração régia teve capacidade para saber quais os montantes de que se revestiam as despesas e as implicações que as mesmas tinham no real erário, nomeadamente os limites ao endividamento da Fazenda Real. Na prática não existia nenhuma contabilidade organizada dos bens da Coroa. O mesmo se pode dizer da recolha dos mais diversos impostos e das

contribuições que resultavam das actividades económicas, sobretudo, do comércio e da agricultura.

As regras da gestão financeira eram, nestas circunstâncias, as mesmas que comandavam a actividade de governo, ou seja, a justiça e a graça<sup>1</sup>. Os constrangimentos financeiros eram, por isso, vários: a) morais e religiosos que tinham a ver com a questão da licitude dos tributos e das operações de crédito; b) doutrinários relacionados com o modelo da “casa”; c) políticos que tinham a ver com a ligação da reputação do príncipe à solvabilidade do seu reinado; d) e técnicos, que explicam a dispersão do controlo orçamental e contabilístico.

Esta situação começou a mudar a partir da segunda metade de Setecentos, num momento que coincidiu com os efeitos do terramoto de 1755 e a ascensão política de Sebastião José de Carvalho e Melo. Como adiante se dirá, o ambiente criado pelo cataclismo veio colocar novos problemas, ou seja, o que doravante ficava dependente de soluções políticas passou a ser mais o governo de todos e menos o governo de cada um. Tratava-se de avançar com estratégias que pudessem dar resposta não só aos problemas circunstanciais mas, sobretudo, os que pudessem ser previstos e, nessa medida, sujeitos a um tratamento de antecipação, obedecendo, portanto, a um determinado planeamento e organização. Desde logo, a questão da reconstrução da cidade, cujo objectivo era o de evitar prováveis situações análogas que afligiam os habitantes, como o da habitação segura, a circulação de pessoas e produtos, a segurança, a higiene, a saúde, o abastecimento de bens, a defesa, etc. Problemas que pediam, também, um novo conhecimento demográfico, social e económico

<sup>1</sup> Ver, sobre esta matéria, António Manuel Hespanha, “A Fazenda”, *História de Portugal*, dir. de José Mattoso, vol. VII, *O Antigo Regime*, Lisboa, Lexicural, 2002, pp. 245-280.

O autor periodiza as conjunturas financeiras do Antigo Regime em quatro fases: a primeira, entre 1600-1621; a segunda, entre 1622-1640; a terceira, entre 1640-1700; e a quarta, entre 1700-1810.

das populações e que a conhecida “ciência de polícia”, já divulgada na Europa, tinha inventariado, diagnosticado e prometido soluções práticas e eficazes. Esta emergência de novos princípios administrativos tinha como orientação fundamental o prosseguimento do bem público, um bem acima dos particulares, que só podia caber no âmbito de um poder que se assumisse como supra-individual, isto é, um poder de Estado e não já um poder da Coroa. Sendo, assim, o interesse público do interesse de todos, estavam criadas as condições para a mobilização das virtudes da Boa Razão que, entre outras razões, decorria da avaliação política que o príncipe e os seus conselheiros definissem como indispensável à felicidade dos povos. Era evidente que uma política nova com estas orientações requeria, obviamente, um conjunto de requisitos, de técnicas e de recursos que não estavam ao dispor do poder político. A satisfação dos mesmos exigia, também, mais meios financeiros e, especialmente, o rigor da informação sobre receitas e despesas com vista a organizar projectos e planeamentos. Foi justamente este percurso da governação que acabou por ditar as reformas financeiras de Pombal como a institucionalização do Real Erário, a reformulação da rede de arrecadação de impostos e um novo contencioso financeiro.

### As tecnologias disciplinares e a gestão financeira

A sociedade moderna caracteriza-se por ser uma sociedade disciplinar o que, em Portugal, acontece a partir da segunda metade do século XVIII<sup>2</sup>. No que à administração financeira diz respeito, o suporte doutrinário e técnico fundou-se na “ciência de polícia” que tinha despertado em toda a Europa desde o início

de Setecentos<sup>3</sup>. Esta nova perspectiva de encarar o governo e a administração centrou-se, sobretudo, num conjunto de técnicas e regras que passaram a codificar as relações sociais que reclamavam uma intervenção racionalizadora do poder. Mais do que reclamar a boa lei para governar, a “ciência de polícia” procurava orientar a intervenção governativa fundamentalmente sobre a conduta dos indivíduos. Trata-se, portanto, de um conjunto de tecnologias de governo destinadas a conduzir as condutas dos indivíduos através de meios e recursos que as autoridades utilizavam para regular e normalizar os comportamentos. Neste novo entendimento, o poder passou a ser considerado menos como imposição e mais como persuasão, pelo que as acções sobre os indivíduos deixaram de se basear, exclusivamente, na coerção. O poder passou a estar interessado em agir, sobretudo, nas relações entre os indivíduos e menos na acção directa sobre cada um, como era timbre nas relações entre soberano e súbdito. Falar do novo poder disciplinar é, assim, falar de regulação e auto-regulação. Compreende-se que neste novo paradigma administrativo o objectivo da acção política passe a ser uma nova entidade abstracta, a população de um determinado território que, para ser bem compreendida e diagnosticada, necessitava de um novo saber formado por novas disciplinas sociais, das quais se destacam a demografia, a geografia, a estatística, a saúde pública e a educação pública e a gestão dos recursos, especialmente, os de âmbito financeiro<sup>4</sup>. Se, para o sistema corporativo de organização do poder, o modelo de gestão era isomórfico do modelo de gestão da casa e da família, para o sistema moderno o modelo de gestão passou

<sup>2</sup> Seguimos, neste ponto, o pensamento de Michel Foucault, em *Dits et Écrits* (1976-1979), Paris, Gallimard, 1978, e nas já clássicas obras sobre a loucura e as prisões, *História da Loucura* (6.ª ed., São Paulo, 1999; *Vigiar e Punir*, Petrópolis, Editora Vozes, 1977; *Microfísica do Poder*, Rio de Janeiro, Graal, 1979). Para compreensão dos seus principais conceitos, ver Jorge Ramos do O, *O Governo de Si Mesmo, Modernidade Pedagógica e Encenações Disciplinares do Aluno Liceal (Último Quartel do Século XIX-Meados do Século XX)*, Lisboa, Educa, 2003.

<sup>3</sup> Este sentido é dado por um conjunto de novas ideias em torno de uma doutrina designada por “cameralismo” (*kameralien*, do termo latino *camera*, ou seja, câmara real, lugar da intimidade e da vontade do príncipe) e por “ciência de polícia” (*polizei*, afirmação da vontade do rei, a boa razão entre as outras razões) que se imiscuia nos mais diversos campos sociais, como as finanças, a economia, a segurança, as prisões, a saúde pública, a educação, isto é, em diferentes áreas da actividade jurídica, política, social e cultural. Este novo pensamento sobre um determinado conjunto de actividades governativas teve consequências profundas na relação entre o Estado, a sociedade e o indivíduo.

<sup>4</sup> Os mais exemplares foram assumidos pela Intendência-Geral da Polícia que desenvolveu a prática dos censos sobre nascimentos, casamentos e óbitos, índices de mortalidade e estado sanitário das populações. O mesmo se passou com os registos de bairro, movimento de pessoas e bens ou relatórios dos corregedores sobre os mais variados assuntos. Também a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino ordenou inquéritos sobre a geografia, povoação, agricultura, comércio, pescarias, costumes rurais, manufacturas, história natural, educação e saúde pública, direitos e rendas reais.

<sup>5</sup> Outras são as tecnologias que, não cabendo neste tema, foram direccionadas sobre o cuidado de cada um sobre si próprio, o *souci de soi-même*.

Esta nova cultura do ser e do estar, ao reconhecer a fragilidade individual reconhece, igualmente, a necessidade de um combate pela perfeição assente em princípios definidos pela razão ou pela lei. A soberania do sujeito sobre ele próprio é, nestas condições, um contínuo processo de aprendizagem sobre técnicas para se dominar, como sejam os exames de consciência, a austeridade dos gastos, o domínio sobre as perturbações dos desejos, a inibição dos impulsos contrários ao bem comum e a vigilância sobre os comportamentos e a sua adequação aos princípios éticos de uma época.

<sup>6</sup> Por exemplo, a legislação pombalina, ver *Collecção das Leis, Decretos, e Alvarás, que Comprehende o Feliz Reinado de Elrei Fidelissimo D. José o I*, Oficina de António Rodrigues Galhardo, 1777-1801.

<sup>7</sup> Ver, de Pierangelo Schiera, *Dall'Arte di Governo alle Scienze dello Stato, Il Cameralismo e l'Assolutismo Tedesco*, Milão, Giuffrè, 1968, p. 406.

<sup>8</sup> Ver *Preleções do Direito Público, Pátrio, e Particular...* (1794), publicadas em António Manuel Hespanha, *Poder e Instituições na Europa do Antigo Regime*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1984, pp. 395-541.

<sup>9</sup> Saber conduzir-se, por exemplo, era, na sociedade de Corte, uma das competências com maior eficácia no plano político e social. A começar, desde logo, pela arte de bem observar os outros, teorizada por D. Luís da Cunha em várias passagens das suas cartas, como a que dirigiu a Marco António de Azevedo Coutinho para o aconselhar a comportar-se nos momentos em que privasse com o monarca ou os seus pares: "Parece que o seu grande estudo deve ser o de conhecer o seu humor, o seu temperamento, as suas inclinações e os seus hábitos [...] com tanto que ele não entenda que V. S.<sup>za</sup> o observa." Quanto às atitudes a seguir nas reuniões, indicava-lhe regras para saber intervir e opinar e nunca para expressar a sua vontade, como a de saber pressentir as inclinações dos seus pares para não as afrontar, especialmente do monarca: "Espere que o seu conselho lhe seja pedido com instância, e não adiantado sem necessidade." Para evitar ciúmes, aconselha-o a não se mostrar ambicioso e a respeitar mais a razão do que os sentimentos: "Porque o respeito, enquanto veneração, é virtude, mas enquanto lisonja, é vício e baixeza [...] por se fundar sempre na dissimulação" (ver Abílio Diniz Silva, *organização e estudo, D. Luís da Cunha, Instruções Políticas*, Lisboa, CNDP, 2001, pp. 198-199.

a ser o das grandes massas de indivíduos, isto é, o da população em geral. O trabalho disciplinar recai, desta forma, sobre instâncias da realidade social exteriores à família, o que introduz um factor de ruptura na concepção da arte de bem governar. As instituições da administração, sobretudo, as que se reportam ao centro político e às instâncias de decisão, passam a ter como objectivo principal a implementação de padrões de normalização<sup>5</sup>.

Assim, à medida que um número cada vez maior de pessoas sintoniza a sua conduta com a dos outros, forma-se uma economia de pertinência assente em complexas redes sociais que exigem mecanismos de autocontrolo.

No que à economia e fazenda diz directamente respeito, passou a considerar-se que a acção do príncipe devia promover a riqueza dos povos "Em razão das muitas, e grandes utilidades, que redundão ao Estado [...] Huma bem entendida economia consiste em que não faltam por modo algum os meios, e assistências promptas para tudo o que for necessário"<sup>6</sup>. Ou seja, o novo projecto político obrigava o príncipe ao recurso a uma nova administração capaz de implantar um sistema moderno de arrecadação de impostos, vinculada à ideia de que o "bem comum" e a "boa razão" devem "preferir a tudo" (Alvará de 13 de Novembro de 1756).

Tanto o *cameralismo* – para quem "a afirmação do princípio pelo qual a administração e o correspondente aparato burocrático são, do ponto de vista legal, exclusivamente da competência do príncipe, e a conseqüente necessidade de funcionários tecnicamente competentes para lidarem com os modernos instrumentos de gestão do Estado [...], uma técnica específica que o ensinamento tradicional

do direito não contemplava"<sup>7</sup> –, como a *ciência de polícia* enunciavam, deste modo, uma nova doutrina sobre o recrutamento do oficialato régio, a função dos ofícios e a missão dos órgãos administrativos para o "Bom Governo e Economia da Minha Fazenda Real".

Francisco Coelho de Sousa Sampaio, quando se refere ao *Direito da Polícia* (título sexto) como suporte da "felicidade do Estado", considera como seus instrumentos o aumento da população, a saúde dos povos, o comércio, a agricultura e as manufacturas.

Por outras palavras, a "multiplicação dos sócios", o enriquecimento dos patrimónios e o aumento das receitas para a Coroa<sup>8</sup>.

Este novo programa político esteve na base do processo de centralização administrativa com vista a uma nova gestão da fazenda real através, sobretudo, do Real Erário.

## O processo de curialização

Os fins prosseguidos pela *ciência de polícia* e por outras tecnologias disciplinares acopladas que acabamos de referir, apareceram numa altura em que a organização das elites políticas e sociais definia novos quadros de regulação e auto-regulação resultantes do processo de curialização, a antecâmara da emergência de novos padrões sociais, que remonta às duas últimas décadas do século XVII<sup>9</sup>.

Os aspectos mais emblemáticos dos modelos teóricos para a compreensão do significado histórico das cortes europeias e as grandes linhas de interpretação sobre o funcionamento destas estruturas palacianas (políticas, antropológicas e sociológicas)<sup>10</sup> são, ainda

hoje, fundados no referencial da obra de Norbert Elias, em particular *O Processo Civilizacional* e *A Sociedade de Corte*, na qual o sociólogo defende que a Corte foi um instrumento de “domesticação” da nobreza. Hoje em dia, esta tese continua a ser administrada de diversas formas. Quer para a aceitar como ainda válida e eficaz para o entendimento do processo de curialização, quer para a contestar como o faz a mais recente historiografia inglesa que vê neste processo a formação de um núcleo forte da nobreza para, a partir dele, o monarca exercer influência e domínio sobre a restante sociedade. Quaisquer que sejam os domínios teóricos, não há dúvida de que as evidências do processo de curialização são várias. Uma das mais importantes tem a ver com o fenómeno de “integração” no campo de poder dominante das elites políticas e sociais o que criou, por sua vez, a necessidade da formação de uma rede de poderes cujos nós de articulação residiam nas áreas de influência destas elites, criando reciprocidades, compromissos e cumplicidades. A evolução deste processo aumentou a importância da Casa Real como lugar de encontro das elites, destas com o monarca, mas, também, como centro de produção legislativa e lugar de centralidade da gestão financeira dos recursos da Coroa, doravante cada vez mais complexa, exigindo novos procedimentos técnicos. Outra das evidências deste processo teve a ver com os efeitos “psicológicos”, simultaneamente exigidos e provocados pelo processo de curialização. De entre eles, destacam-se o autocontrolo e o autodomínio que fundaram outro tipo de moral e outra disciplina favorecendo, igualmente, o incremento da burocracia como dispositivo de controlo.

<sup>10</sup> Ver abordagens teóricas do tema em Norbert Elias, *A Sociedade de Corte*, Lisboa, Estampa, 1987; de Pierre Bourdieu, especialmente, *La Noblesse d'État*, Paris, Minuit, 1989; *O Poder Simbólico*, Lisboa, Difel, 1989, e “L'habitus et l'espace des styles de vie”, *La Distinction, Critique Sociale du Jugement*, Paris, Minuit, 1982, pp. 189-230; de José Martínez Millán e Santiago Fernández Conti (dir.), *La Monarquía de Felipe II: La Casa del Rey*, 2 vols., Madrid, Fundación Mapfre Tavera, 2005.

É neste contexto que os ofícios de mordomo-mor, tesoureiro-mor, chanceler-mor e capelão-mor, por exemplo, eram exercidos pelos Grandes do Reino e vistos como cargos que faziam o ponto de encontro com os órgãos da administração central (conselhos e tribunais) e destes com o governo das cidades e das vilas. Estas novas exigências provocadas pela curialização encontravam na Casa Real a justificação para os conteúdos da política e para a partilha dos bens da Coroa.

O processo de integração de todos os espaços políticos palacianos era realizado através de vários rituais dos quais se realça a Capela Real, onde o monarca iniciava o seu dia, ouvindo missa com os restantes membros da casa e em que, através da pregação, se exercia uma forte pedagogia sobre o monarca e as restantes elites. O sermão cuidava da eficácia teológica para definir as virtudes do príncipe, compreender o mundo e orientar as boas práticas do governo. A complexidade crescente das decisões obrigaria à criação de uma cúpula política formada pelos secretários de Estado que tinham os seus gabinetes no palácio régio e passaram a disputar com os Grandes a proeminência política. Esta disputa, associada à cada vez mais reduzida capacidade financeira da Coroa para garantir a satisfação dos serviços e à incapacidade para muitos dos titulares manterem as suas casas, levaria à ruptura do sistema curial após o terramoto de 1755. Mas a condução das condutas foi, também, promovida por factores disciplinares externos à consciência dos actores, como o caso das célebres pragmáticas contra o luxo. O luxo, disciplinado na Corte, nos locais religiosos e na restante sociedade, bem como a medida da sua exibição pública passou, assim,

QUADRO I  
**TRIBUNAIS E CONSELHOS (1750)**  
**Presidência e total de membros**

Presidência	A	B	C	D	E	F
Marquês de Gouveia, D. José Mascarenhas	8					
Conde de Vila Nova de Portimão, D. Pedro de Lencastre		13				
Marquês de Valença, D. José Miguel João de Portugal			7			
Marquês de Penalva, D. Estêvão de Meneses				10		
Conde de Oriola, D. José Francisco Lobo da Silveira					6	
Duque de Lafões, D. Pedro de Bragança Sousa Tavares da Silva Mascarenhas						41
Total de membros – 85						

*Notas:* A – Desembargo do Paço, B – Conselho da Fazenda, C – Mesa da Consciência e Ordens, D – Conselho Ultramarino, E – Senado, F – Casa da Suplicação.

a recriar a autoridade régia através de mecanismos regulados pela exposição permanente da imagem. Os excessos que se estavam a cometer, desde os finais do reinado de D. Pedro II e, principalmente, durante o reinado de D. João V, desvalorizavam a ostentação como simulacro do poder barroco pelo que, no plano da dimensão simbólica, se devem entender as pragmáticas como formas de controlo e disciplina, com o objectivo de servirem a distinção e a diferenciação social. É esta a leitura que se pode fazer da célebre Pragmática de 1749: “Em que se regula a moderação dos adornos, e se proíbe o luxo e excesso dos trages, carruagens, moveis e lutos, o uso de espadas a pessoas de baixa condição, e outros diversos abusos, que necessitavão de reforma.”<sup>11</sup>

As pragmáticas tiveram, também, como consequência impor a exclusividade do luxo na família real e potenciar, por esta via, a distância política entre o monarca, a aristocracia e as

restantes elites, reforçando, por conseguinte, os efeitos do poder espectáculo. A apertada vigilância que requeria a aplicação das pragmáticas contra o luxo, desde a ostentação do ouro e da prata, do vestuário e a exibição dos mais diversos adereços, como medalhas e insígnias, exercitava, só por si, a interiorização desta disciplina.

### **A fundação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e a situação política**

#### **O quadro institucional**

O papel central ocupado na administração régia pelos tribunais e conselhos constituía, ainda em meados do século XVIII, o elemento mais revelador da adopção do modelo sinodal de governo.

Como se pode ver pelo Quadro I, o conjunto

<sup>11</sup> Lei e Pragmática de 24 de Maio de 1749, *Collecção da Legislação Antiga e Moderna do Reino de Portugal, Leis Extravagantes*, Coimbra, Real Imprensa da Universidade, 1819, tomo II, pp. 530-548.

QUADRO II  
**CONSELHO DA FAZENDA (1750)**  
**Cargos e titulares**

Cargo	Titular
Presidente	Conde de Vila Nova de Portimão, D. Pedro de Lencastre
Vedores (togados)	António de Andrade Rego, António Sanches Pereira, António Teixeira Álvares, Diogo de Sousa Mexia, Duarte Salter de Mendonça, Fernando Afonso Geraldês, Gonçalo José da Silveira Preto, João Marques Bacalhau
Vedores (capa e espada)	Marquês de Abrantes, D. Joaquim Francisco de Sá e Almeida e Meneses; conde de Unhão, D. Rodrigo Xavier Teles de Meneses Castro e Silveira; conde de Assumar, D. João de Almeida
Procurador da Fazenda	Paulo José Correia
Total: Um presidente, 11 vedores (três de capa e espada) e um procurador da Fazenda, também, desembargador	

dos tribunais e conselhos que estavam em funções no ano de 1750 corresponde ao núcleo da administração central da Coroa dos inícios do século XVIII<sup>12</sup>. Estamos diante de uma administração que radica, em linhas gerais, no século XVI, já que o Conselho da Guerra e a Junta dos Três Estados se reportam ao período da Guerra da Restauração que, após a assinatura dos acordos de paz com Castela, deixaram de ser significativas para o sistema político e administrativo.

Além disto, todo este complexo orgânico era presidido pelos Grandes do Reino (um duque, três marqueses e dois condes) e formado quase, exclusivamente, por desembargadores. Excepção para o Conselho Ultramarino em que dos dez deputados, eram togados, cinco, e do Conselho da Fazenda, em que, dos 14 membros, apenas, cinco são titulares. Ou seja, de um total de 85 membros, 71 são altos magistrados.

Vejamos o caso do Conselho da Fazenda (Quadro II). No campo referente às finanças da Coroa<sup>13</sup>, o Conselho da Fazenda (ver Quadro II) continua a aparecer como o único órgão de coordenação e definição de políticas. Presidido por um dos Grandes, o conde de Vila Nova de Portimão, D. Pedro de Lencastre, era composto, maioritariamente, por desembargadores com tradição familiar jurídica (70 por cento) e por vedores de capa e espada (30 por cento) que acumulavam com serviços no Paço. Todos os desembargadores deste tribunal foram fidalgos da Casa Real. O vedor António de Andrade Rego, filho e neto de magistrados, era um dos membros mais idosos e veio a adquirir a fidalguia quando foi encartado no cargo. O conselheiro António Sanches Pereira, filho de um desembargador, foi matriculado fidalgo da Casa Real na altura da sua nomeação e viria a falecer no ano de 1758 com idade muito

<sup>12</sup> Ver relação de todos os órgãos da administração central e respectivos regimentos em José Subtil, *O Desembargo do Paço (1750-1833)*, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa, 1996, pp. 186-190. Para outros detalhes ver, do mesmo autor, "Governo e administração", *História de Portugal*, Lisboa, Lexicual, 2002, vol. VII, pp. 157-193.

<sup>13</sup> Sobre esta temática ver a recente obra colectiva, organizada por Pedro Lains e Álvaro Ferreira da Silva, *História Económica de Portugal*, Lisboa, Imprensa do Instituto de Ciências Sociais, 2005 (três volumes, referentes aos séculos XVIII, XIX e XX).

avançada. Um outro desembargador, António Teixeira Álvares, também fidalgo da Casa Real, professou o sacerdócio e aposentou-se do cargo no ano de 1761. Igualmente fidalgo, Diogo de Sousa Mexia, conselheiro há cerca de vinte e cinco anos, era filho do antigo secretário de D. João V, Bartolomeu de Sousa Mexia. Com 58 anos e encartado no ano de 1749, Duarte Salter de Mendonça, fidalgo da Casa Real, era um dos mais novos dos conselheiros. O mais jovem, porém, era Fernando Afonso Giraldes de Andrade (cerca de 45 anos), moço fidalgo da Casa Real, filho e irmão de desembargadores. Com uma carreira problemática, Gonçalo José da Silveira, fidalgo cavaleiro e filho de um desembargador do Paço, foi escuso do serviço régio no ano de 1750 e desterrado para o Fundão. O único conselheiro da Fazenda que viria a fazer parte da Junta da Inconfidência que julgou o atentado régio foi João Marques Bacalhau (70 anos), fidalgo da Casa Real e empossado no cargo no ano de 1740. Finalmente, o procurador da Fazenda, Paulo José Correia (56 anos), foi encartado no ano de 1745 e empossado no ano seguinte como chanceler das três ordens militares. Foi fidalgo e acabou promovido a desembargador do Paço no ano em que veio a falecer (1753). Trata-se de uma mesa composta, exclusivamente, pelos Grandes do Reino e por desembargadores com o estatuto de fidalgos da Casa Real, por conseguinte, um tribunal com estatuto excepcional, a provar que a gestão da área financeira da Coroa era considerada uma das mais importantes e, por isso, só podia ser entregue a vedores com dignidade nobiliárquica. Quanto à idoneidade dos vedores pode dizer-se que o Conselho da Fazenda era composto,

na sua maioria, por membros bastante idosos, com longa antiguidade nos cargos. Apenas dois desembargadores eram relativamente novos e foram nomeados no último ano do reinado de D. João V. De registar, também, a presença no Conselho de quatro gentis-homens da Câmara Real e do conde de Assumar, vedor da Casa Real, o que atesta a permeabilidade de interesses entre a Coroa e a Corte.

Ao nível central, como tribunais da Fazenda, temos, ainda, o Conselho Ultramarino (1641), com jurisdição sobre os domínios ultramarinos, e a Junta do Tabaco, cujo comércio era privativo da Coroa<sup>14</sup>. Como tribunais económicos e políticos, a Mesa da Consciência e Ordens, que governava as três ordens militares, o provimento dos benefícios e a administração das comendas e, ainda, as juntas da Casa da Rainha, Bragança e Infantado. Finalmente, a Junta dos Três Estados, que arrecadava e geria os rendimentos para o governo das tropas (1641). Esta proliferação de instâncias e oficiais envolvidos na arrecadação e registo das rendas reais impedia, por completo, a Coroa de possuir um conhecimento, mais ou menos rigoroso, dos momentos das cobranças e montantes dos rendimentos. Ou seja, tratava-se de um quadro próprio de uma economia privatística que se opunha ao de uma economia pública que despertaria, apenas, na segunda metade do século como teremos ocasião de referir.

Um exemplo da situação criada pelos arbítrios deste modelo é fornecido pela confusão que reinava na Junta dos Três Estados, objecto de variadíssimas intervenções da Coroa ao longo do reinado de D. João V. Ora porque se verificavam desordens na cobrança das décimas e no lançamento do imposto dos “quatro

<sup>14</sup> Ver Regimento de 16 de Janeiro de 1751.

e meio”, se intimidavam os lançadores para cobranças forçadas, ou se lavravam papéis confusos nos “algarismos”, se acentuava a “froxição” das cobranças, as contas não condizentes e as liquidações por fazer, criando, deste modo, uma enorme dificuldade no controlo das receitas<sup>15</sup>. Os obstáculos eram tantos que o monarca chegou mesmo a dar poderes excepcionais ao seu procurador na Junta para, “por escrito” ou somente “por voz”, requerer consultas de todos os negócios despachados desde que lhe suscitassem dúvidas, inclusive os respeitantes ao expediente ordinário do tribunal<sup>16</sup>. A gestão financeira compreendia, também, uma administração periférica e local<sup>17</sup> da qual faziam parte os magistrados ordinários da Fazenda de que, entre os mais importantes, haverá que referir os provedores e contadores das comarcas, a quem competia a cobrança, o tombo das rendas reais e o controlo das contas dos almoxarifes que eram, por sua vez, juizes dos direitos reais e executores das receitas<sup>18</sup>. Aos corregedores pertencia-lhes a fiscalização, lançamento e arrecadação das sisas bem como a inspecção do cultivo das terras, obras públicas, limpeza, sanidade e polícia, isto é, o “governo económico” local assegurado, em primeira instância, pelos senados das câmaras<sup>19</sup>. Os almotacés estavam encarregues da tabelação e terçamento dos géneros (alimentares e outros), a observância das taxas, pesos e medidas<sup>20</sup>. Os juizes das alfândegas estavam afectos ao comércio, interno e externo, zelando pela arrecadação dos direitos de entrada e saída determinados pelos forais e regimentos. Um caso especial era o da Alfândega Grande de Lisboa dirigida por um provedor-geral, para além de outras mesas

especiais como a das Sete Casas, Casa da Índia, Tabaco, Sal, etc. A Alfândega do Porto foi regimentada pelo Alvará de 2 de Junho de 1703. Na sequência do terramoto de 1755, o conjunto de reformas pombalinas privilegiou a intervenção na área financeira. O Real Erário, criado por Carta de Lei de 22 de Dezembro de 1761, foi destinado a centralizar as operações de tesouraria da Fazenda Real e a eliminar a pulverização das repartições que actuavam na arrecadação das receitas e pagamento das obrigações régias. Pretendeu, também, suprimir as dificuldades e deficiências no controlo das contas públicas, inaugurando uma nova contabilidade (partilhas dobradas) e novos registos como a folha de caixa (Diários), os balancetes (Livros Mestres) e os movimentos de receita e despesa (Livros Auxiliares). A mesma tecnologia seria imposta às câmaras alguns anos mais tarde (Alvará de 23 de Julho de 1766) sendo, para o efeito, instruídas com regulamentos e formulários. A nova instituição inaugurava, assim, uma nova modalidade de coordenação dado que examinava a actividade das principais instituições que actuavam no governo económico. Poucos anos depois da sua criação, era já a maior e mais importante instituição da Coroa contando, nos finais do século XVIII, com cerca de 300 funcionários espalhados por todo o Reino sendo, a nível central, a mais emblemática na área financeira (ver Quadro III, p. 46). Controlava, nos inícios do século XIX, quase por inteiro as receitas da Coroa, tanto a nível dos rendimentos ordinários (cerca de 70 por cento) como extraordinários (aproximadamente 30 por cento) onde avultam os provenientes das alfândegas, tabaco e décimas<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Ver, entre outros, por exemplo, os decretos de 20 de Janeiro e 28 de Junho de 1722, 7 e 10 de Janeiro de 1724, 29 de Janeiro de 1731, 15 de Dezembro de 1736 ou 10 de Junho de 1739.

<sup>16</sup> Decreto de 18 de Agosto de 1722. Ver *Collecção Chronológica das Leis Extravagantes*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1819, tomo I, Decretos e Cartas, pp. 306-307.

<sup>17</sup> Ver José Subtil, “Governo e administração”.

<sup>18</sup> O regimento destes oficiais remonta ao início do século XVI. Ver, ainda, *Ordenações Filipinas*, livro II, fít. 51.

<sup>19</sup> *Ibidem*, livro I, fíts. 62 e 68.

<sup>20</sup> *Ibidem*, livro I, fít. 68.

<sup>21</sup> Ver *Relatorio ácerca dos Impostos e Outros Rendimentos Publicos anteriores ao Anno de 1832* apresentado a Sua Excellencia o Senhor Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios da Fazenda por Jacinto Augusto de Sant'Anna e Vasconcellos, official ordinario da mesma secretaria, Lisboa, Imprensa Nacional, 1865.

QUADRO III  
**Estimativa do pessoal afecto às instituições centrais  
da administração financeira  
(século XVIII-inícios do século XIX)**

Organismo	Inícios do século XVIII	Finais do século XVIII	1820
Conselho da Fazenda	45	40	35
Real Erário	–	45	70
Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda	–	15	20

Outro dos sectores onde se fez sentir a inovação das reformas pombalinas foi o da administração intencional. A criação dos intendentess, superintendentes e inspectores constitui um caso particular da modernização da administração financeira uma vez que constituiu uma rede de altos funcionários régios que se tornou concorrencial do sistema corporativo, indiciando o processo da ruptura política e administrativa. As áreas de actuação destes novos oficiais régios cobriam o comércio, a agricultura, as obras públicas, a arrecadação dos impostos, as fábricas, a navegação, os hospitais, o provimento das tropas, o contrabando, os foros e rendas da Coroa, etc., ou seja, áreas nevrálgicas da administração financeira e económica. De referir, entre os mais importantes para a área financeira, os superintendentes-gerais das alfândegas (1766)<sup>22</sup> um para o Norte e outro para o Sul (1766), o superintendente do sal do Algarve (1765), inspector-geral para as fábricas do Reino (1777), superintendentes dos lanifícios (1769), superintendente-geral da décima<sup>23</sup>. O superintendente dos contrabandos (1771) foi acumulando sucessivas competências

e autoridades sobre as câmaras em detrimento dos juizes de fora e corregedores. Pertencia-lhe a jurisdição sobre as casas fiscais do Reino com autoridade sobre os superintendentes e juizes que exercessem o ofício nas alfândegas. Passou a ter, também, jurisdição cumulativa sobre todos os ministros para conhecer os descaminhos dos direitos reais bem como a capacidade para devassar os contrabandistas (Alvará de 20 de Janeiro de 1774). O superintendente do papel selado passou a administrar o novo imposto do selo para “Nele se escrever, ou lavar todo, e qualquer Acto, que deva ter nos seus Reinos Fé Pública”, em toda e qualquer repartição secular ou eclesiástica (Alvará de 10 de Março de 1797) dirigindo quatro depósitos de distribuição (Faro, Évora, Coimbra e Porto). A tutela pertencia ao Real Erário<sup>24</sup>. Ao lado destas novas instâncias financeiras, o procurador-geral da Coroa e os procuradores da Fazenda tornaram-se agentes privilegiados da fiscalização financeira<sup>25</sup>. A nova doutrina financeira, introduziu, também, alterações no estatuto dos funcionários,

<sup>22</sup> Contra os descaminhos e contrabandos em “prejuizo das Fabricas Nacionaes, e dos Homens de Negocio, que fazem hum Commercio Legal”, foram criados dois superintendentes-gerais das Alfândegas, um para o Sul, outro para o Norte (Lei de 26 de Maio 1766). Esta missão passaria, posteriormente, a ser exercida, em acumulação, pelos superintendentes do tabaco em cada provincia (Alvará de 27 de Julho 1795).

<sup>23</sup> Devido a dúvidas postas é declarado com jurisdição para todo o Reino (ver decretos de 19 de Outubro de 1798 e de 17 de Abril de 1799).

<sup>24</sup> Ver Regulamento do Intendente do Selo e formas de escrituração em *Instruções para o Governo Interino, e Responsabilidade da Administração do Papel Selado* (22 de Julho de 1797).

<sup>25</sup> Ver sobre estes magistrados, José Subtil, *O Desembargo do Paço* (1750-1833), cap. IV.

modificando a sua natureza patrimonial para a natureza comissarial. O desenho desta reforma começou em meados do século XVIII (entre 1750 e 1755) com a nova definição dos estatutos remuneratórios (ordenados fixos com redução ao mínimo dos emolumentos, definição de grelhas salariais e dependência ao Real Erário quanto aos vencimentos). Esta forma de remuneração tinha subjacente a doutrina segundo a qual o pagamento de um serviço por um ordenado, constituía uma contratualização, ao contrário, portanto, da ideia do ofício como fonte de rendimento sustentado por uma base económica autónoma (patrimonialização). Ideias que tinham resultados evidentes no modelo de obediência, disciplina e avaliação dos desempenhos sendo, por isso, também, que se começaram a desenhar fórmulas para seleccionar os candidatos através do mérito e competências profissionais. Acompanhando a mudança do estatuto remuneratório, o estatuto jurídico enuncia, também, novos princípios como o de os proprietários dos ofícios de fazenda terem que os servir proibindo, naturalmente, a prática dos serventúrios (Alvará de 8 de Agosto de 1753). No início da década de sessenta, aquando da criação do Real Erário, começou a ganhar consistência a ideia de que os ofícios da fazenda “tenhão a natureza de meras serventias [...] sempre amovíveis a Meu Real arbitrio” e que nenhum oficial “possa acumular em si dous Offícios da Minha Real Fazenda” (Alvará de 22 de Dezembro de 1761). Depois da publicação da Lei da BOA RAZÃO (1769) reafirma-se, por Carta de Lei de 23 de Novembro de 1770, que é “erroneo, abusivo, e sem fundamento” o direito consuetudinário com que

os ofícios da Fazenda e Justiça passavam de pais para filhos e, portanto, “Os Offícios vagos, e que daqui em diante, succedendo vagar, forem por mim providos, se entendão sempre personalísimos, e dados sómente em vida” contra o chamado costume e “pretendido Direito Consuetudinario”<sup>26</sup>.

Desta forma, as inovações na teoria dos ofícios públicos passaram a implicar que o funcionário possuísse jurisdição disponível, qualidades para o desempenho do ofício e responsabilidade profissional<sup>27</sup>.

### Os efeitos do terramoto

As condições criadas pelo terramoto de 1755 possibilitaram novas práticas administrativas justamente porque os principais problemas que se colocaram passaram a ser da ordem do governo de todos, pelo que a tragédia marcou o calendário da centralização do poder, no final do Antigo Regime, em Portugal, e teve, por isso, consequências nas reformas da Fazenda<sup>28</sup>. Os relatos da época, que repisam o estado irrecuperável em que ficaram as instalações e os arquivos dos tribunais e conselhos régios, oferecem-nos uma perspectiva da confusão causada na administração. Ao mesmo tempo que o caos se apoderava destas instituições, a reorganização dos serviços era acompanhada pelo surgimento progressivo de novos organismos, que iam herdando parte das suas competências administrativas, ou seja, a iniciativa reformista começava a tirar proveito dos impactos da tragédia. Estas dificuldades estenderam-se, também, aos ministros e restante oficialato régio que residiam no centro da cidade, precisamente a zona mais afectada pelo terramoto, e que perderam tudo na tragédia: bens, móveis, vestuário, cavalos

<sup>26</sup> Regimento de 23 de Novembro de 1770.

<sup>27</sup> Sobre esta temática ver José Subtil, *O Desembargo do Paço (1750-1833)*, pp. 93-101.

<sup>28</sup> Sobre as repercussões do terramoto na Europa ver de Ana Cristina Araújo, “1755, L'Europe tremble à Lisbonne”, *L'Esprit de l'Europe – Dates et Lieux*, dir. de Antoine Compagnon e Jacques Seebacher, Paris, Flammarion, 1993, pp. 125-130. Da mesma autora, “O desastre de Lisboa e a opinião pública europeia”, *Estudos de História Contemporânea Portuguesa*, Homenagem ao Professor Victor de Sá, org. do Centro de História da Universidade do Porto Lisboa, Livros Horizonte, 1991. E, recentemente, *O Terramoto de 1755. Lisboa e a Europa*, Lisboa, CTT, 2005.

e carruagens. Como os tribunais não podiam pagar os vencimentos, devido à destruição dos cofres e arquivos, as rotinas de trabalho passaram a ser muito pesadas e sem o decoro exigido às suas funções. Tanto ministros como escrivães e oficiais tiveram, por longo tempo, de sair para o trabalho com a pouca roupa que tinham, sem as becas e a boa roupa, com enormes dificuldades para se deslocarem por falta de carruagens, cavalos e, sobretudo, devido ao estado deplorável das ruas. As sessões dos tribunais e conselhos decorriam, por isso, em condições inadequadas e só nos finais do ano de 1757 alguns ministros conseguiram aparecer, outra vez, “com as suas Beccas, capas, e voltas [...] e os sobreditos vestidos de seremonia”<sup>29</sup>. Nesta enorme confusão e desorientação, compreende-se que as primeiras tarefas tivessem a ver com a organização dos arquivos e a resolução dos problemas financeiros. Procedeu-se, tanto quanto foi possível, à conferência dos livros não danificados e à reunião da documentação, que se encontrava na casa de escrivães e oficiais. O mesmo aconteceu com os recursos financeiros, uma vez que os cofres das várias repartições não resistiram aos efeitos do incêndio. O agravamento do controlo das contas públicas obrigou à tomada de medidas drásticas, quando o Conselho da Fazenda passou a examinar o estado das contas pertencentes à Corte, Estremadura e Algarve com recurso a tesoureiros e almoxarifes extraordinários (22 de Março de 1756). Mas a situação não terá sido solucionada convenientemente, porque passados três anos seria criada a Inspecção das Contas da Real Fazenda para, através das certidões dos registos das cabeças de comarca e das câmaras, dos livros dos correios, recibos de ordenados, juro,

tenças, testemunhos de recoveiros, almocreves e outros, calcular as quantias a descarregar nas várias repartições da Fazenda (14 de Julho de 1759).

Tanto o Conselho da Fazenda como os procuradores da Fazenda receberiam, para o efeito, jurisdição extraordinária “para obviar a todas as fraudes, e subterfúgios” e realizar processos verbais e sumários, sem apelo nem agravo.

Com os enormes problemas colocados pelo terramoto, seria constituído um núcleo inorgânico de governo formado por diversas personalidades e dirigido por Sebastião José de Carvalho e Melo, secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra. Foi o pragmatismo da situação que esteve na origem da formação *ad hoc* deste governo<sup>30</sup>.

Um mês depois do terramoto, para não se instalar uma espiral de especulação financeira, foi pedido aos ministros, encarregues da inspecção dos bairros e zonas limítrofes da cidade, que fiscalizassem os preços dos materiais, os salários dos artífices e a fuga de capitais<sup>31</sup>. Um alvará, de 13 Novembro de 1756, advertia, severamente, os que fugiam com dinheiro ou escondiam livros de contabilidade nas casas dos amigos, conventos, mosteiros, igrejas, fortalezas, navios e outros lugares, concedendo-lhes um prazo para reunirem os bens e procederem aos seus inventários, sob pena de serem considerados “ladrões públicos”, crime que caracterizava os que, na conjuntura do terramoto, tomavam medidas contra o “Bem Público”.

Acresce, ainda, que a solvência de capitais causada por falências, verdadeiras ou falsas, urdia uma rede intrincada de cumplicidades, que acabava por alastrar o clima de

<sup>29</sup> Ver, de 22 de Outubro de 1756, *Aviso para nos Tribunaes Aparecerem os Ministros, e Officiaes com os seus Vestidos de Ceremonia*: “Sua Magestade considerando o tempo, que tem decorrido depois da calamidade do dia primeiro de Novembro próximo passado, e attendendo á necessidade, que ha de se restituir aos Tribunaes a sua antiga ordem, e decência nelles indispensável” (António Delgado da Silva, *Supplemento á Collecção de Legislação Portuguesa*, Lisboa, Tipografia Luiz Correa da Cunha, 1860, volume referente aos anos de 1750-1762, p. 418).

<sup>30</sup> De início, este gabinete terá funcionado sem conflitos graves até meados de 1756, altura da conjura palaciana para afastar Sebastião José de Carvalho e Melo. Com este incidente, fragmentou-se o gabinete de crise em dois grupos. Um, contrário ao secretário de Estado, que contava com o duque de Lafões, conde de Assumar, conde de São Lourenço, visconde de Vila Nova de Cerveira e do desembargador Manuel Gomes de Carvalho. Um outro, formado pelo marquês de Tancos, por Paulo de Carvalho e Mendonça e pelos desembargadores José de Seabra da Silva e Pedro Gonçalves Cordeiro Pereira, que defendiam a linha política de Pombal. Ver José Subtil, “Memória e poder”, *Portugal Afrito e Conturbado*, Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, 2006 (no prelo).

<sup>31</sup> Ver, de 1 de Dezembro de 1755, o *Aviso para se não alterarem os preços dos materiaes, e Artifices das obras dos predios de Lisboa* (António Delgado da Silva, *Supplemento á Collecção de Legislação Portuguesa*, volume referente aos anos de 1750-1762, p. 364).

desconfiança, aumentando o caos no já conturbado ambiente que se vivia na cidade. Neste contexto foi criada uma junta para controlar e fiscalizar as actividades económicas e financeiras, formada por um provedor, por deputados da Junta do Bem Comum, um juiz conservador e outro fiscal, ambos da Casa da Suplicação.

Uma outra dificuldade teve a ver com o desaparecimento dos registos notariais e, conseqüentemente, dos títulos, contas e encargos de todos os morgados e capelas da cidade de Lisboa, os “mais importantes do Reino”. A solução encontrada para resolver esta questão baseou-se no expediente das reformas dos títulos através de traslados ou com recurso ao juramento do próprio ou ao depoimento de testemunhas. O estado de excepção criado pelo terramoto permitiu, assim, práticas inovadoras no plano da administração financeira e estimulou medidas de intervenção fundadas na racionalidade de uma administração activa e voluntarista cujos desenvolvimentos acabariam por estar na origem da criação do Real Erário e da administração intencional que revolucionou toda a estrutura organizativa da Fazenda Real à custa da perda da influência do Conselho da Fazenda.

### **O ambiente político mariano-joanino e a criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda**

Depois da década das grandes reformas pombalinas (1766-1776), o início do reinado de D. Maria I (1777-1785) tem sido glosado, de diversas formas, como um movimento de viradeira em relação à dinâmica reformista, sobretudo por causa da legislação que vinha suspender alguns dos programas em execução<sup>32</sup>,

para além, evidentemente, do afastamento do poder do Marquês de Pombal e do provável sensualismo do seu julgamento.

Esta é, porém, no nosso entendimento, uma visão simplista dos acontecimentos. Uma aproximação mais detalhada à conjuntura não permite concluir que se tivesse iniciado um movimento de contra-reforma, o que é inteiramente diferente de afirmar que terá havido um movimento de rejeição e contestação à figura política do Marquês de Pombal. Dito por outras palavras, será necessário separar o movimento de reformas do seu autor político que, por intriga política e formação de clientelas e grupos de solidariedade ideológica, terá alimentado ódios, vinganças e disputas pelo poder. Assim, ao nível do gabinete de secretários de Estado, apenas se verificou a substituição do Marquês de Pombal já que dois dos seus ministros de confiança, Martinho de Melo e Castro e Aires de Sá e Melo, respectivamente secretário de Estado da Marinha e dos Negócios Estrangeiros e Guerra, permanecem no governo (ver Quadro IV, p. 50). Como, também, o mentor e autor das reformas pombalinas, José de Seabra da Silva, vê consagrados por Portaria de 1 de Março de 1778, todos os seus títulos e mercês, regressando do presídio das Pedras Negras (Brasil). Do mesmo modo, a junta, denominada “nocturna”<sup>33</sup>, que acompanhou a acção governativa da rainha, exercendo função de assessoria política, era, maioritariamente, composta por reformistas e o procurador-geral da Coroa, João Pereira Ramos de Azevedo Coutinho, um reformista pombalino, se mantém em funções. Por outro lado, a presença do

<sup>32</sup> Particularmente os de pendor anticlerical, como o Decreto de 17 de Julho de 1778. Outra legislação em José Subtil, *O Desembargo do Paço (1750-1833)*, cap. IV.

<sup>33</sup> A junta era composta pelo visconde de Vila Nova de Cerveira, José Ricalde Pereira de Castro, Manuel Gomes Ferreira, Bartolomeu José Nunes Geraldês de Andrade, João Pereira Ramos de Azevedo Coutinho e Gonçalo José da Silveira Preto, isto é, por um grupo eminentemente reformista (ver Joaquim Veríssimo Serrão, *História de Portugal*, Lisboa, Editorial Verbo, 1982, vol. VI, p. 339).

QUADRO IV  
**Governo formado em 24 de Fevereiro de 1777,  
 exonerado em 15 de Dezembro de 1788**

Secretaria de Estado	Secretário de Estado
Reino	Visconde de Vila Nova de Cerveira
Marinha	Martinho de Melo e Castro
Negócios Estrangeiros e Guerra	Aires de Sá e Mello
Negócios Estrangeiros e Guerra	Martinho de Melo e Castro
Negócios Estrangeiros e Guerra	Visconde de Vila Nova de Cerveira

marquês de Angeja, como ministro assistente ao Despacho e encarregue do mesmo, contrabalançava o peso tradicionalista que o visconde de Vila Nova de Cerveira terá transportado para a Secretaria de Estado dos Negócios do Reino. Como, também, nos tribunais superiores da Coroa não se verificaram substituições, com a excepção do facto de, para o Desembargo do Paço, serem nomeados novos desembargadores, nem todos, aliás, conservadores.

A Intendência-Geral da Polícia prosseguiu os seus objectivos regimentais e viu mesmo reforçada a sua actuação com a direcção de Diogo Inácio de Pina Manique (1780). Com o apoio do duque de Lafões e do abade Correia da Serra, seria fundada a Academia Real das Ciências de Lisboa (1779) que, decorridos dez anos, iniciava a célebre publicação das suas *Memórias*, um reportório teórico das ideias fisiocráticas onde pontificava a crítica à propriedade vinculada.

Este ambiente cultural reformista é, também, responsável pela instituição da Academia do Nu, a Aula Pública de Debuxo e Desenho, a Aula Régia de Desenho, a criação da Real Biblioteca Pública de Lisboa, a fundação do Museu

de História Natural e, no campo social, a da Real Casa Pia (1782).

Na sequência dos efeitos produzidos pela “Lei da Boa Razão” e pela Reforma da Universidade de Coimbra (1772), estimularam-se, a partir de 1783, os trabalhos destinados à reforma do Direito com destaque para as obras de Pascoal José de Melo Freire e os trabalhos da Junta Ordinária da Revisão e Censura do Novo Código.

E a ocorrência, em cadeia, de diversos factos, em meados da década de oitenta, permitiria mesmo o controlo político, por inteiro, dos adeptos do reformismo no rescaldo da crise do vazio de poder entre os anos de 1786 e 1788. A crise ganha expressão política quando, por Decreto de 15 de Fevereiro 1786, o visconde de Vila Nova de Cerveira avisa todos os tribunais, conselhos, secretarias de Estado e demais repartições superiores do governo da Coroa de que, para evitar a demora da “Real Assinatura”, os despachos régios passariam a ser assinados com a simples chancela da rainha, com excepção dos referentes ao Real Erário e às cartas de quitação, ou seja, a rainha abdicava de governar<sup>34</sup>. Nos principais lugares do governo encontravam-se o visconde

<sup>34</sup> Para a análise do período ver José Subtil, “O governo da segunda regência de D. João VI”, *Sá da Bandeira e o Liberalismo em Portugal (1795-1910)*, Santarém, Câmara Municipal de Santarém e Escola Superior de Educação, 1996.

de Vila Nova de Cerveira e o marquês de Angeja, respectivamente, secretário de Estado do Reino e ministro assistente ao Despacho, Martinho de Melo e Castro e Aires de Sá e Melo, secretários de Estado da Marinha e dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, José Ricardo Pereira de Castro como chanceler-mor do Reino, Luís de Almeida Soares Portugal (marquês do Lavradio) como presidente do Desembargo do Paço (21 de Julho de 1786), Bartolomeu José Galdes de Andrade como chanceler da Casa da Suplicação e procurador da Fazenda, João Pereira Ramos de Azevedo Coutinho como procurador da Coroa e Diogo Inácio de Pina Manique como intendente-geral da Polícia, acumulando com o cargo de desembargador do Paço.

Ou seja, entre os nove principais dirigentes dos órgãos de poder da Coroa só um, o visconde de Vila Nova de Cerveira, era antipombalino e conservador. E será este núcleo de governantes que assistirá e viverá os acontecimentos relacionados com a crise política iniciada com o falecimento de D. Pedro III (5 de Maio de 1786), tio e marido de D. Maria I, a que se seguiram a morte do príncipe herdeiro D. José e a do marquês de Angeja (1788). A rainha, já doente, ao perder o seu círculo mais íntimo de segurança, alheia-se, definitivamente, do governo, enquanto que o filho segundo do casal régio (o príncipe João, com 19 anos, casado há um com Carlota Joaquina), a quem não estava destinada a governação, era remetido para tarefas políticas difíceis que tinham, por pano de fundo, a morte do pai, do irmão e a incapacidade física da mãe. Foi no contexto desta conjuntura política, a seguir à morte do marquês de Angeja (1788),

que seria formado um novo governo e criada uma nova Secretaria de Estado, designada dos Negócios da Fazenda, a cargo do visconde de Vila Nova de Cerveira que, em substituição do marquês de Angeja, seria nomeado presidente do Real Erário, da Real Junta do Comércio, Agricultura, Fábricas, e Navegação destes Reinos, e seus Domínios, responsável pelo cargo de ministro da Fazenda e, ainda, “Meu Ministro assistente ao Despacho, para que nele me haja de assistir sempre em todos os negócios, que nele se tratarem, e haja de expedir aqueles, de que Eu o encarregar”<sup>35</sup>.

O desembargador José de Seabra da Silva era nomeado secretário de Estado dos Negócios do Reino e Luís Pinto de Sousa Coutinho (visconde de Balsemão) tomaria conta da pasta dos Negócios Estrangeiros e da Guerra (ver Quadro V, p. 52). Durante a primeira regência de D. João VI (1789-1798), José de Seabra da Silva virá a convencer D. João VI a assumir a governação em nome da mãe (10 de Fevereiro de 1792) ao mesmo tempo que o gabinete de secretários de Estado passava a ser identificado, em exclusivo, com o Conselho de Estado (1792)<sup>36</sup>, depois de perdidas as esperanças na cura de D. Maria I<sup>37</sup>.

Das medidas tomadas por este governo destaca-se a ofensiva contra os poderes jurisdicionais dos donatários da Coroa, a expropriação patrimonial dos corpos de mão-morta (extinção das capelas) e a imposição da racionalidade política. É exemplar, a este nível, o processo de extinção do Correio-Mor (18 de Janeiro de 1797) com a *nacionalização* do ofício, propriedade do conde de Penafiel, Manuel José da Mata de Sousa Coutinho, conduzida de forma *dura*

<sup>35</sup> AN/TT, Desembargo do Paço, Repartição das Justiças, maço n.º 592.

<sup>36</sup> O príncipe em despacho no dia imediato à tomada de posse da Regência identifica o Conselho de Estado com o gabinete de secretários de Estado onde os quatro ministros constituem os “Únicos Membros do Conselho de Estado”, ou seja, José de Seabra da Silva, Luís Pinto de Sousa Coutinho, Martinho de Melo e Castro e Tomás Xavier de Lima Nogueira Teles da Silva, visconde de Vila Nova de Cerveira (na altura já marquês de Ponte de Lima e mordomo-mor).

O texto da resolução é o seguinte: “Os quatro Ministros do Despacho do Gabinete, Marquês de Ponte de Lima, Mordomo-Mor Ministro da Fazenda, e Presidente do Real Erário, Martinho de Melo Castro Ministro e Secretário de estado dos Negócios da Marinha e Ultramar, José de Seabra da Silva, Ministro e Secretário de estado dos Negócios do Reino, e Luís Pinto de Sousa Coutinho, Ministro e Secretário de estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, únicos Membros do Conselho de Estado, segundo a sua última e actual composição.” Ver pormenores destas decisões em AN/TT, Desembargo do Paço, livro n.º 122, pp. 44-46 e 270-273.

<sup>37</sup> O príncipe terá resolvido: “Assistir, e prover ao Despacho em Nome de S. Majestade, e assinar por Ela, sem que na Ordem, Normas, e Chancelaria se faça alteração” (AN/TT, Desembargo do Paço, livro n.º 122, p. 46).

QUADRO V  
**Governo formado em 15 de Dezembro de 1788,  
 exonerado em 6 de Janeiro de 1801**

Secretaria de Estado	Ministro e secretário de Estado
Reino	José de Seabra da Silva
Marinha	Martinho de Melo e Castro
Negócios Estrangeiros e Guerra	Luís Pinto de Sousa Coutinho
Negócios da Fazenda	Visconde de Vila Nova de Cerveira
Marinha	Martinho de Melo e Castro (faleceu em 1796)
Marinha	Rodrigo de Sousa Coutinho, nomeado em 13 de Setembro de 1796

<sup>38</sup> Ver José Subtil, "A extinção do ofício do correio-mor em 1797", *Diário de Notícias*, 10 de Maio de 1985, p. 10.

<sup>39</sup> Em 16 de Março de 1797, António Araújo de Azevedo, secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, assumia directamente a administração das Postas e dos Correios bem como o das diligências por terra e mar. No ano seguinte, o superintendente-geral das Estradas, José Diogo Mascarenhas Neto, dava início às obras da estrada que ligaria Lisboa a Coimbra e inaugurava o serviço de mala-posta.

<sup>40</sup> Enunciados pela Carta de Lei de 19 de Julho de 1790 regulada, mais tarde, pelo Alvará de 7 de Janeiro de 1792 que preconizava a abolição das ouvidorias, a isenção de correição e uma nova divisão do território a cargo de uma comissão especial nomeada por Decreto de 8 de Janeiro de 1793.

Ver, sobre o assunto, Ana Cristina Nogueira da Silva, *O Modelo Espacial do Estado Moderno. Reorganização Territorial em Portugal nos Finais do Antigo Regime*, Lisboa, Estampa, 1998.

<sup>41</sup> Sobre estas importantes iniciativas da autoria de José de Seabra da Silva, ver José Subtil, *O Desembargo do Paço (1750-1833)*, cap. V.

<sup>42</sup> Sobre a precocidade europeia do projecto, ver António Manuel Hespanha, "O projecto de Código Criminal Português de 1786", *La "Leopoldina"*, Milão, Giuffrè, 1988, vol. II, pp. 1631-1642. Outras opiniões em José Subtil, "Sistema penal e construção do Estado liberal: algumas questões em torno da Revolução de 1820", *Penélope*, n.º 5, 1991, pp. 77-97, e, ainda, *O Vintismo e a Criminalidade*, Lisboa, Universidade Nova, 1986.

por Rodrigo de Sousa Coutinho<sup>38</sup>, ou as medidas para viabilizar os transportes e as comunicações<sup>39</sup>.

Outro importante sector das reformas teve a ver com a redução e/ou extinção dos poderes jurisdicionais dos donatários e a intenção de reformar a divisão administrativa do Reino<sup>40</sup>.

A expropriação dos bens da Igreja e dos corpos de mão-morta é feita através das leis da amortização, em especial a que se refere à extinção das capelas e à regulação do instituto dos morgados (Lei de 9 de Setembro de 1796 e Alvará de 23 de Fevereiro de 1797)<sup>41</sup>.

Finalmente, é de salientar o trabalho da comissão para a reforma legislativa, com destaque para o papel desempenhado por Pascoal de Melo Freire cujo projecto, apresentado em 1789, propunha a revisão do Direito Público e Direito Criminal<sup>42</sup>. E, ainda, a criação da Junta do Exame do Estado Actual e Melhoramento Temporal das Ordens Religiosas (Decreto de 21 de Novembro de 1789) e da Junta da Directoria Geral de Estudo e Escolas do Reino (Carta Régia de 17 de Dezembro de 1794), bem como

a fundação da Biblioteca Pública de Lisboa por Alvará de 27 de Fevereiro de 1796, sendo seu primeiro director um dos mais ilustres iluministas portugueses, António Ribeiro dos Santos, a criação da Real Junta do Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação destes Reinos e seus Domínios (1788), a Nova Arcádia (1790) e a publicação das *Memórias Económicas* da Academia Real das Ciências.

### **A construção, evolução e identidade da administração financeira**

#### **A conturbada consolidação institucional (1801-1834)**

No rescaldo das reformas financeiras pombalinas e mariano-joaninas, foi reservado à nova Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda assumir o comando político e administrativo da área financeira, ficando o Real Erário encarregue das tarefas executivas e da boa arrecadação das receitas.

Todavia, este impulso reformador seria abruptamente interrompido com a instabilidade criada na Europa após os acontecimentos em cadeia que resultaram da Revolução Francesa de 1789. Os efeitos fizeram-se sentir na reorganização da administração financeira e acabaram por desarticular os esforços e inovações que se estavam a fazer. Na prática, o prosseguimento das políticas reformistas, se já tinha tido um primeiro arrefecimento com o afastamento de José de Seabra da Silva, acabou por colapsar com a fuga da família real para o Brasil e da maioria dos dirigentes políticos e responsáveis administrativos. A nova situação acabou por obrigar a repensar a estratégia para a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda. Como se poderá ver mais adiante, a rotatividade dos indigitados para os cargos de secretário de Estado e a confusão de centros de coordenação de governo foram as principais causas para a ausência de quaisquer inovações sobre o funcionamento da nova Secretaria de Estado que, deste modo, conservava, apenas, um lugar simbólico no gabinete de secretários de Estado. Com a revolução liberal, o cenário político agravou-se pelo facto de que, durante o triénio vintista (1820-1823), o Congresso se ter assumido como o verdadeiro centro de poder e, dentro dele, as comissões especializadas funcionarem como os únicos decisores em matéria de resolução administrativa e política<sup>43</sup>. O período que se seguiu até 1837 não foi melhor para a estabilidade de um governo que continuava a lutar com condições adversas para impor um modelo de organização do poder, especialmente, ao nível central. Referimos o ano de 1837 por ter sido significativo que o primeiro documento que se pode considerar como de

orientação orçamental tenha sido elaborado nesta altura. A importância para o governo de um instrumento de disciplina financeira, mesmo que se tenha vindo a mostrar, em grande parte, virtual, colocou em evidência o ministro da Fazenda. Mas vejamos alguns pormenores desta instabilidade política que, a bem ver, se iniciou no ano de 1786 e terminou no Setembrismo (1836), cobrindo meio século da transição do Antigo Regime para o Liberalismo<sup>44</sup>. A segunda regência de D. João VI (1799-1807) coincide com o desaparecimento de Martinho de Melo e Castro (1796), a morte do marquês de Ponte de Lima, ex-visconde de Vila Nova de Cerveira (1800), e, especialmente, com a demissão compulsiva de José de Seabra da Silva (1799)<sup>45</sup>. No novo governo saído desta conjuntura (1801), há a destacar a entrada em funcionamento da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda sob a responsabilidade de D. Rodrigo de Sousa Coutinho (conde de Linhares) bem como a separação, por pouco tempo, da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e a dos Negócios da Guerra (ver Quadro VI, p. 54)<sup>46</sup>. Os ministros mais influentes eram, sem dúvida, Luís Pinto de Sousa Coutinho, na chefia dos Negócios do Reino<sup>47</sup>, e Rodrigo de Sousa Coutinho, conde de Linhares que, depois de ter passado pela Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha (13 de Setembro de 1796), era nomeado secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e, posteriormente, secretário de Estado dos Negócios da Fazenda<sup>48</sup>. O novo governo, o mais curto desde a reforma das secretarias de Estado (1736), seria demitido após a morte de Luís Pinto de Sousa Coutinho (14 de Abril de 1804), altura em que D. João VI

<sup>43</sup> A formação das Comissões dentro do Congresso foi estimulada pelo movimento peticionário. As comissões de Legislação, Fazenda, Manufaturas, Artes e Agricultura foram as primeiras a ser constituídas (ver sessão de 7 de Fevereiro de 1821, Diário das Cortes, tomo I, p. 61).

<sup>44</sup> Ver, sobre o período, José Subtil, "No crepúsculo do corporativismo. Do reinado de D. José I às invasões francesas (1750-1807)", *História de Portugal*, dir. de José Mattoso, coord. de António Manuel Hespanha, Lisboa, Lexic cultural, 2002, pp. 282-299, e, também, "O governo da segunda regência de D. João VI".

<sup>45</sup> D. João VI passou a assumir o governo dos negócios públicos em nome da sua mãe (15 de Julho de 1799): "Pela dilatada experiência de sete anos [...] Me Pareceu que nas actuais circunstâncias dos Negócios Públicos, assim pelo que respeita às relações externas, como a Administração interna do Reino [revogo] o Meu Decreto de 10 de Fevereiro de 1792 [...] e continue de hoje em diante o Governo destes Reinos, e Seus Domínios de baixo do Meu próprio Nome, e Suprema Autoridade" (IAN/TT, *Desembargo do Paço*, livro n.º 122, pp. 270-273).

<sup>46</sup> Ver Carta Régia de 6 de Janeiro de 1801 e Aviso de 23 de Julho de 1801.

<sup>47</sup> Depois de ter sido nomeado secretário de Estado dos Negócios do Reino (6 de Janeiro de 1801), D. João VI "Tendo muito presente a probidade, zelo, e préstimo com que Eu mesmo tenho visto, e vejo Luís Pinto de Sousa [...] Por Folgar de lhe fazer honra e mercê, e perpetuar a sua memória [...] Hei por bem em remuneração promover-lo ao Título de Visconde de Balsemão, com honras de Grande deste Reino" (14 de Agosto de 1801, ver *Suplemento á Collecção de Legislação Portuguesa do desembargador António Delgado da Silva*, anno de 1791 a 1820, Lisboa, tipografia Luiz Correia da Cunha, 1847, p. 250).

<sup>48</sup> Outras "mexidas" políticas tiveram lugar na remodelação na Mesa da Consciência e Ordens, na Casa da Suplicação e no tribunal do Desembargo do Paço. Ver pormenores desta remodelação em José Subtil, *O Desembargo do Paço (1750-1833)*, cap. I.

QUADRO VI  
**Governo formado em 6 de Janeiro de 1801,  
exonerado em 15 de Abril de 1804**

Secretaria de Estado	Secretário de Estado
Reino	Luís Pinto de Sousa Coutinho (visconde de Balsemão)
Marinha	Visconde de Anadia
Negócios da Guerra	Duque de Lafões, demitido em 1 de Julho de 1801
Negócios Estrangeiros	Rodrigo de Sousa Coutinho (conde de Linhares), nomeado em 21 de Maio de 1801
Negócios Estrangeiros e Guerra	António Araújo de Azevedo (conde da Barca), nomeado em 6 de Junho de 1801
Negócios Estrangeiros e Guerra	Visconde da Anadia, nomeado em 23 de Agosto de 1803
Negócios Estrangeiros	Visconde de Balsemão (interino), nomeado em 25 de Agosto de 1803
Negócios Estrangeiros	Visconde de Anadia (interino), nomeado em 5 de Dezembro de 1803
Negócios Estrangeiros	Conde de Vila Verde, nomeado em 5 de Abril de 1804
Negócios da Fazenda	Rodrigo de Sousa Coutinho (conde de Linhares)

<sup>49</sup> Sobre a cultura reformista do conde da Barca, ver Joaquim Pintasilgo, "Diplomacia e reformismo político (no final do século XVIII)", *Actas da Arqueologia do Estado*, Lisboa, História & Crítica, 1988, vol. II, pp. 599-613.

decidiria, outra vez, operar nova remodelação governamental (ver Quadro VII). Este novo gabinete, igualmente de duração curta, tinha na chefia da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino, o conde de Vila Verde, na Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, o conde da Barca<sup>49</sup>, e Rodrigo de

Sousa Coutinho na pasta económica. Estava reservado a este governo enfrentar a instabilidade provocada pela invasão napoleónica que obrigaria D. João VI, algumas horas antes de Junot entrar em Lisboa, a abandonar o Reino e tomar o caminho do Rio de Janeiro para salvar a monarquia.

QUADRO VII  
**Governo formado em 15 de Abril de 1804,  
exonerado em 26 de Novembro de 1807**

Secretaria de Estado	Secretário de Estado
Reino e Ministro Assistente ao Despacho	Conde de Vila Verde
Reino e Ministro Assistente ao Despacho	Conde da Barca, nomeado em 1806
Marinha	Visconde de Anadia
Negócios Estrangeiros	Conde de Vila Verde
Negócios Estrangeiros e Guerra	António Araújo de Azevedo (conde da Barca), nomeado em 6 de Junho de 1804
Negócios da Fazenda	Conde de Linhares
Negócios da Fazenda	Luís de Vasconcelos e Sousa, nomeado em 31 de Agosto de 1804

Na sua companhia seguiriam os condes da Barca e de Linhares.

Com a fuga da família real para o Brasil (27 de Novembro de 1807), D. João VI nomearia, no dia anterior, os ministros que, na sua ausência, deviam assumir o comando político e o governo do Reino.

O modelo orgânico adoptado consistiu em criar um Conselho de Regência (ou Junta de Governadores) e manter o gabinete de secretários de Estado.

Fizeram parte da primeira Regência (ou Junta de Governadores), nomeada em 26 de Novembro de 1807, o marquês de Abrantes (primo do monarca), Francisco da Cunha Menezes (tenente-general e ex-vice-governador da Índia), Principal Castro (regedor das Justiças da Casa da Suplicação)<sup>50</sup>, Pedro de Melo Breyner, presidente do Real Erário (no impedimento, por doença, de Luís de Vasconcelos de Sousa) e secretário de Estado dos Negócios da Fazenda e, ainda, Francisco de Noronha (tenente-general e presidente da Mesa da Consciência e Ordens). Como secretários (ver Quadro VIII) foram nomeados o desembargador do Paço e procurador da Coroa, João António Salter

de Mendonça (para a pasta da Secretaria de Estado dos Negócios do Reino), o conde de Sampaio (para a Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Guerra) e Miguel Pereira Forjás, conde da Feira, para a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros.

Como suplentes do Conselho de Regência foram indigitados o conde Monteiro-Mor (presidente do Senado da Câmara de Lisboa) e Miguel Pereira Forjás (conde da Feira)<sup>51</sup>.

Na altura da nomeação do Conselho de Regência, D. João VI deixava como instrução geral que os governadores “Decidirão em pluralidade de votos as consultas que pelos respectivos tribunais lhes forem apresentadas regulando-se sempre pelas Leis e costumes do Reino” e que, no caso, de faltar algum dos governadores, “Os restantes elegerão, em pluralidade de votos quem lhe dever suceder”<sup>52</sup>. E foi o que de facto viria a acontecer visto que alguns dos seus membros decidiram colaborar com os franceses quando, em 1 de Fevereiro de 1808, o general Junot extinguiu o Conselho de Regência e criou um Conselho de Governo onde teria assento Pedro de Melo Breyner e o conde de Sampaio.

<sup>50</sup> Devido a “moléstias” abandonou a Junta em 4 de Abril de 1808.

<sup>51</sup> AN/TT, *Desembargo do Paço*, livro n.º 124, pp.162-163.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

#### QUADRO VIII

#### Secretários da Regência constituída em 26 de Novembro de 1807

Secretaria de Estado	Secretário de Estado
Reino	João António Salter de Mendonça (visconde de Azurara)
Marinha e Guerra	Conde de Sampaio
Marinha	Miguel Pereira Forjás (conde da Feira), nomeado em 15 de Setembro de 1808
Negócios Estrangeiros	Miguel Pereira Forjás (conde da Feira), interino
Negócios da Fazenda	Pedro de Mello Breyner

Entretanto, no Brasil, será formado um governo (12 de Março de 1808) em que há a salientar o papel influente do conde de Linhares (D. Rodrigo de Sousa Coutinho, 1745-1812), normalmente o interlocutor entre D. João VI e o Conselho de Regência à sua morte (1812) bem como o dos condes de Aguiar (D. Fernando José de Portugal) e da Barca (António Araújo de Azevedo, 1754-1817).

Assim, no ano subsequente às invasões francesas, Portugal conheceria uma situação insólita uma vez que existiam três centros de decisão política e administrativa: a) o governo da Junta de Governadores ou Conselho de Regência; b) o Conselho de Governo presidido por Junot; c) e o governo do Rio de Janeiro.

Nesta difícil conjuntura política, destacar-se-ia o secretário de Estado dos Negócios do Reino, o desembargador João António Salter de Mendonça (1746-1825), visconde de Azurara, amigo e confidente de Luís Pinto de Sousa Coutinho (visconde de Balsemão), ambos muito críticos do conde de Linhares, D. Rodrigo de Sousa Coutinho<sup>53</sup>.

Todavia, nem o governo nem a regência, ambos tolhidos pelo gabinete nomeado por D. João VI, no Rio de Janeiro, assumiram qualquer protagonismo até à revolução liberal de 1820<sup>54</sup>.

Fazendo um balanço da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda durante esta difícil conjuntura, dos secretários de Estado (ver Quadro IX) podemos dizer que, para um período de 35 anos (1801-1836), são registados 43 ministros, ou seja, uma média de dez meses no cargo.

Os anos mais conturbados dizem respeito à presença francesa (1808), à revolução liberal vintista (1821), à luta pela sucessão ao trono

de D. João VI (1827) e à fase que se seguiu ao fim da guerra civil (1836). Durante estes anos, o cargo foi ocupado, em média, entre dois a três meses.

Os dados revelam, ainda, como já foi dito, que não existiram condições políticas para que o novo Ministério da Fazenda pudesse ser instalado convenientemente, tanto mais que o momento tinha por objectivo proporcionar à Secretaria de Estado a coordenação do processo de centralização administrativa depois da experiência do Real Erário.

### **O período da Monarquia Constitucional (1834-1910)**

A instabilidade criada pelas invasões francesas a que se seguiu a Revolução Liberal de 1820 não proporcionou, como acabamos de ver, condições para a consolidação da reforma da administração financeira, iniciada desde o consulado pombalino e reafirmada no período mariano-joanino.

O projecto acabaria, afinal, por ser prosseguido pelos liberais através do ministro Mouzinho da Silveira (1832) e consistiu na reorganização de todos os serviços afectos à administração da Fazenda bem como na introdução de novas técnicas de contabilidade financeira.

Em contrapartida, o velho tribunal do Conselho da Fazenda e o Real Erário seriam extintos (1832-1833). Com o fim da guerra civil (1834) os serviços da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda foram, então, distribuídos por três repartições que passaram a incluir várias secções. Com ligeiras alterações, a nível dos organismos centrais, esta seria a matriz orgânica que prevaleceu até 1869 (Decreto de 14 de Abril), com vários ensaios

<sup>53</sup> Sobre o desempenho da regência e da relação entre o governo de Lisboa e do Rio de Janeiro, ver o testemunho de Ricardo Raimundo Nogueira, *Memoria das cousas mais notaveis, que se tratarão nas Conferências do Governo destes Reinos, desde o dia 9 de Agosto de 1810, em que entrei a servir o lugar de hum dos Governadores até 5 de Fevereiro de 1820*, BNL, reservados, códs. 6848 a 6853 (agradeço ao Prof. Doutor António Hespanha a indicação desta fonte).

<sup>54</sup> Pontificavam no governo do Brasil, constituído em 12 de Março de 1808, Fernando José de Portugal (conde de Aguiar), como secretário de Estado dos Negócios do Reino e da Fazenda, e Rodrigo de Sousa Coutinho (conde de Linhares), como secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra.

QUADRO IX

**Responsáveis pela Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda (1788-1836)**

1. Visconde de Vila Nova de Cerveira	15 de Dezembro de 1788	
2. Rodrigo de Sousa Coutinho, conde de Linhares	6 de Janeiro de 1801	
3. Luís de Vasconcelos e Sousa	31 de Agosto de 1804	
4. Pedro de Melo Breyner	26 de Novembro de 1807	Secretário da Regência
5. François-Antoine Hermann	1 de Fevereiro de 1808	a)
6. Francisco José de Portugal, conde de Aguiar	12 de Março de 1808	Brasil
7. João António Salter de Mendonça	1 de Setembro de 1808	Secretário da Regência Restaurada
8. Cypriano Ribeiro Freire	26 de Setembro de 1808	Secretário da Regência Restaurada
9. Conde do Redondo, depois marquês de Borba	10 de Outubro de 1809	Secretário da Regência Restaurada
10. João Paula Bezerra de Seixas	24 de Junho de 1817	Brasil
11. João António Portugal	27 de Novembro de 1817	Brasil
12. Conde de Lousã	27 de Setembro de 1820	Brasil
13. Conde de Lousã	26 de Fevereiro de 1821	Brasil
14. Francisco Duarte Coelho	1 de Fevereiro de 1821	Secretário da Regência
15. Silvestre Pinheiro Ferreira (interino)	7 de Setembro de 1821	
16. José Inácio da Costa	24 de Setembro de 1821	
17. Sebastião José de Carvalho	8 de Abril de 1822	
18. José Xavier Mouzinho da Silveira	28 de Maio de 1823	
19. Marquês de Palmela	19 de Junho de 1823	
20. Barão de Teixeira, depois conde da Póvoa	21 de Junho de 1823	
21. Miguel António de Melo, conde de Murça	15 de Janeiro de 1825	
22. Conde de Porto Santo (interino)	4 de Setembro de 1825	
23. Miguel António de Melo, conde de Murça	26 de Setembro de 1825	
24. Barão do Sobral	1 de Agosto de 1826	
25. Conde de Lousã	8 de Junho de 1827	
26. Marquês de Olhão	9 de Junho de 1827	
27. António Manuel de Noronha (interino)	11 de Junho de 1827	
28. Barão Chancelieiros, António de Carvalho	17 de Junho de 1827	
29. Conde de Lousã	26 de Fevereiro de 1828	Governo de D. Miguel
30. Luís da Silva Mouzinho de Albuquerque	15 de Março de 1830	Regência na ilha Terceira
31. José António Ferreira Brak-Lamy	2 de Julho de 1831	Regência na ilha Terceira
32. José Dionísio da Serra	10 de Outubro de 1831	Regência na ilha Terceira
33. José Xavier Mouzinho da Silveira	3 de Março de 1832	Regência na ilha Terceira
34. José da Silva Carvalho	12 de Janeiro de 1833	Regência na ilha Terceira
35. José da Silva Carvalho	24 de Setembro de 1834	Reinado de D. Maria II
36. Francisco António de Campos, barão de Foz Côa	27 de Maio de 1835	
37. José da Silva Carvalho	15 de Julho de 1835	
38. Francisco António de Campos, barão de Foz Côa	18 de Novembro de 1835	
39. José Jorge Loureiro (interino)	6 de Abril de 1836	
40. José da Silva Carvalho	19 de Abril de 1836	Governo Cartista
41. Visconde de Sá da Bandeira	10 de Setembro de 1836	Governo Setembrista
42. Visconde de Porto Covo da Bandeira	3 de Novembro de 1836	Governo da Belenzada
43. Manuel da Silva Passos	5 de Novembro de 1836	Governo Setembrista
44. José da Silva Passos	7 de Novembro de 1836	Governo Setembrista
45. João de Oliveira, depois barão do Tojal	1 de Junho de 1837	

a) Membro do Conselho de Governo do general Junot, ministro do Interior e das Finanças. Tinha assento no Governo, como conselheiro português, Pedro de Mello Breyner.

para enquadrar a administração periférica do sector financeiro.

Desde os finais dos anos sessenta, o Ministério passou a ser dirigido, no plano interno, por uma secretaria-geral e dividiu-se em várias direcções-gerais (em regra seriam cinco) que, por sua vez, se dividiram em várias repartições e estas em secções. O ministro passou a ser assessorado e apoiado por um gabinete próprio, a Repartição do Gabinete do Ministro<sup>55</sup>.

Este novo modelo de organização tem como principais novidades a crescente complexidade funcional que se traduziu na criação de uma nova hierarquia orgânica designada por direcção-geral, o papel desempenhado pela secretaria-geral na gestão dos recursos humanos e materiais internos ao Ministério e a constituição de um órgão de apoio directo ao ministro. Esta reforma acabou por estruturar o Ministério nas linhas gerais que o modelaram até aos nossos dias.

De assinalar, contudo, que na fase final da Monarquia Constitucional, se operariam modificações nos órgãos colegiais e nas estruturas dos serviços aduaneiros, fiscais e do contencioso. As mais importantes ocorreram em 1878 (Decreto de 13 de Novembro) e, especialmente, em 1886 (sobretudo os decretos de 26 e 29 de Julho). Algumas direcções-gerais foram extintas, outras criadas mas, no essencial, a matriz institucional foi mantida.

Abordemos, agora, o ritmo e a quantificação dos recursos humanos afectos às estruturas organizativas e funcionais durante a Monarquia Constitucional. A evolução do conjunto de funcionários dos serviços centrais, entre 1836 e 1910 (ver Gráfico I), pode ser periodizada em cinco fases<sup>56</sup>.

Um primeiro ciclo, que vai de 1836 até inícios dos anos cinquenta, em que se verifica uma lenta mas persistente subida dos efectivos. Numa segunda fase, que corresponde a toda a década de cinquenta, os números tendem a estabilizar não havendo grandes oscilações. Um terceiro ciclo, que cobre a década de sessenta, evidencia um súbito crescimento que se consolida durante quase uma década. O quarto período, por sinal o mais longo, começa nos finais da década de sessenta e termina nos finais dos anos oitenta. Ao contrário dos ritmos anteriores, a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda parece dar sinais de retracção no ciclo evolutivo uma vez que diminui os seus efectivos e atinge valores próximos do primeiro ciclo. Finalmente, temos a conjuntura que se inicia nos finais da década de oitenta e termina com o fim do regime monárquico, em que se regista um novo crescimento, desta vez, bastante significativo já que se assiste a um aumento de funcionários que chega a atingir o quádruplo dos efectivos.

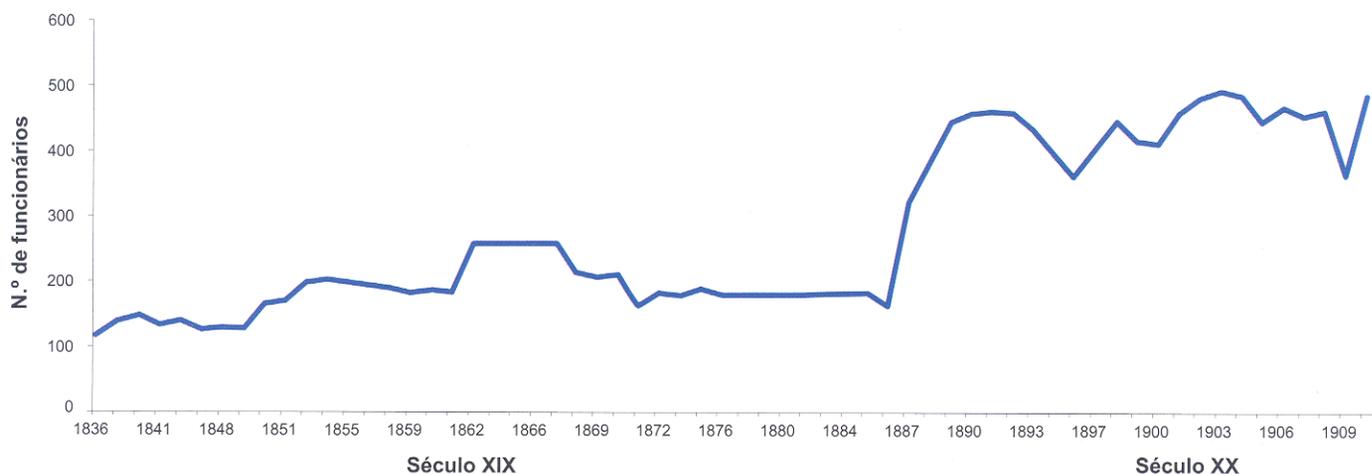
Uma visão global do período da Monarquia Constitucional diz-nos que a tendência mais marcante foi a do crescimento efectivo, embora a fase posterior à Regeneração tenha sido de algum refluxo.

Analisando, agora, os números em termos absolutos, a oscilação varia entre pouco mais de cem funcionários, desde o final da guerra civil, a perto de quinhentos no final do regime monárquico, como detalha o Quadro X (ver p. 60). Esta variação de, aproximadamente, cinco vezes mais efectivos durante, apenas, sete décadas pode, ainda, ser comparada com o número médio de funcionários por ano o que nos permite aferir os desfasamentos evolutivos entre os vários

<sup>55</sup> Para detalhes sobre a evolução orgânica e funcional, tanto da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda como do Ministério das Finanças e respectivas direcções-gerais e órgãos colegiais ver, de José Subtil, *O Ministério das Finanças (1801-1996)*, Lisboa, Ministério das Finanças (Gabinete do Ministro), 1996, e síntese, do mesmo autor, "O Ministério das Finanças – evolução histórica", *Guia do Ministério das Finanças de Portugal*, Lisboa, Ministério das Finanças, 1999, pp. 21-42.

<sup>56</sup> A fonte utilizada foi os orçamentos. Estão omitidos os anos em que não foi possível a obtenção de dados (1837, 1840, 1842, 1843, 1844, 1847, 1852, 1856, 1863, 1875, 1878, 1881, 1895 e 1935). No entanto, a ausência destes anos não coloca em dúvida a linha de evolução geral que é possível aferir globalmente. A recolha da informação esteve a cargo de Sónia Pinheiro, documentalista da Secretaria-Geral do Ministério das Finanças e pós-graduada em Ciências Documentais pela Universidade Autónoma de Lisboa.

GRÁFICO I  
**Total de funcionários afectos aos serviços centrais durante a Monarquia Constitucional (1836-1910)**



ciclos. Essa média cifra-se à volta de 274 efectivos, o que confirma que o crescimento acima da média se concretiza nos últimos vinte anos dos governos monárquicos. O ano mais emblemático desta evolução, que traduz uma ruptura nos contingentes afectos aos serviços centrais, é o de 1887 em que se duplicam os efectivos. A partir de então, os números cifram-se na casa das quatro centenas, perto das cinco. Quer isto dizer que as alterações na matriz organizacional não tiveram um reflexo imediato na admissão de funcionários mas que se fizeram sentir ao longo de mais de uma década. O maior número de funcionários é registado já no século XX (1903) com perto de cinco centenas, ou seja, quase cinco vezes mais, decorridos setenta anos após o final da guerra civil (1834).

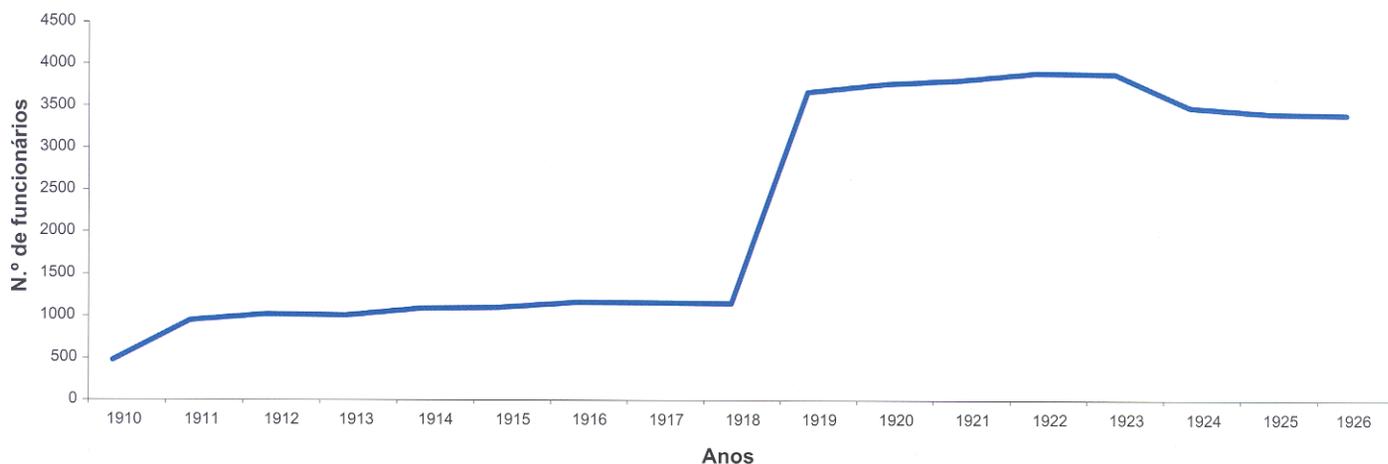
### **O regime republicano (1910-1974)**

Com a instauração da República, o Decreto-Lei de 8 de Outubro de 1910 passa a designar o Ministério da Fazenda como Ministério das Finanças para, no ano seguinte, em 14 de Janeiro, se operar uma reestruturação dos serviços que foi consumada por outros diplomas posteriores. A Secretaria-Geral viu as suas competências reforçadas uma vez que passou a integrar as funções exercidas pelo gabinete do ministro. As direcções-gerais passaram a ser compostas pela Direcção-Geral da Fazenda Pública, Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, Direcção-Geral das Alfândegas, Direcção-Geral da Contabilidade Pública, Direcção-Geral de Estatística e Fiscalização das Sociedades Anónimas. Até à Revolução de 25 de Abril de 1974, as principais mudanças no Ministério tiveram a

QUADRO X  
**Totais de funcionários nos serviços centrais**  
**Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda**  
**(1836-1910)**

Ano	Funcionários	Ano	Funcionários
1836	118	1878	179
1838	138	1879	179
1839	147	1880	179
1841	132	1882	179
1845	139	1883	181
1846	125	1884	181
1848	128	1885	182
1849	127	1886	163
1850	165	1887	320
1851	169	1888	377
1853	198	1889	444
1854	202	1890	458
1855	197	1891	460
1857	192	1892	459
1858	189	1893	433
1859	182	1894	394
1860	186	1896	357
1861	183	1897	405
1862	256	1898	446
1864	257	1899	415
1865	257	1900	411
1866	257	1901	457
1867	257	1902	481
1868	214	1903	492
1869	205	1904	484
1870	209	1905	445
1871	163	1906	467
1872	182	1907	454
1873	179	1908	461
1874	188	1909	364
1876	179	1910	483
1877	179	-	-

GRÁFICO II  
**Total de funcionários afectos aos serviços centrais  
durante a I República (1910-1926)**



ver com a remodelação dos serviços aduaneiros (1941), a reorganização da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos (1963), a reforma do contencioso e da justiça fiscal (1963), as alterações dos serviços da Direcção-Geral da Contabilidade Pública (1961), a remodelação da Direcção-Geral da Fazenda Pública (1948), a extinção da Direcção-Geral de Estatística e Fiscalização das Sociedades Anónimas, substituída pelo Instituto Nacional de Estatística (1935), e a criação da Inspeção-Geral de Finanças (1930).

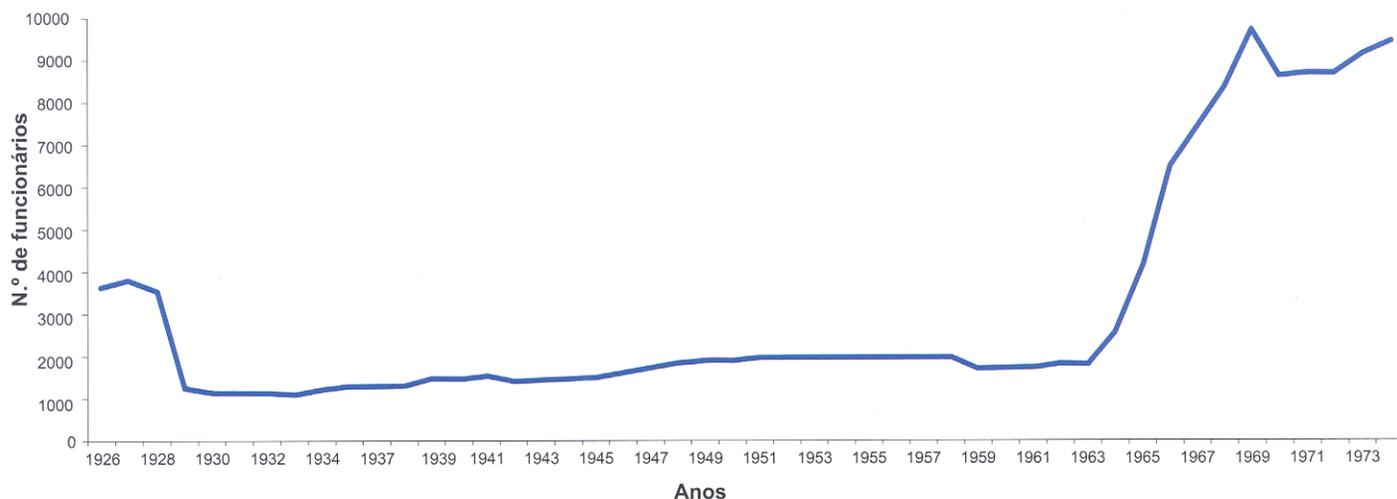
Pode, pois, dizer-se que o Ministério das Finanças, ao longo da I e da II República (Ditadura Militar e Estado Novo), se manteve relativamente estável do ponto de vista orgânico e funcional durante seis décadas e meia.

Mesmo depois da Revolução de 25 de Abril de 1974, a situação não se alteraria, substancialmente, até 1995, apesar da lei orgânica de 14 de Agosto de 1986.

As novidades vão para a criação de três novas direcções-gerais, a Direcção-Geral do Património, a Direcção-Geral do Tesouro e a Direcção-Geral da Administração Pública, bem como para a reforma da Direcção-Geral das Alfândegas (1993).

Com a nomeação do Professor António de Sousa Franco para ministro das Finanças (28 de Outubro de 1995), o Ministério conheceria, então, uma profunda reforma institucional e política através do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, que continua, ainda hoje, a orientar os actuais serviços do Ministério.

GRÁFICO III  
**Total de funcionários afectos aos serviços centrais durante a II República  
(Ditadura Militar e Estado Novo)  
(1926-1974)**



Esta linha geral de continuidade nas estruturas de base do Ministério não acompanhou, porém, o movimento crescente de funcionários afectos aos serviços. Como se pode ver pelo gráfico referente à I República (ver Gráfico II, p. 61) e o Quadro XI, o número de funcionários começou por duplicar em relação aos últimos anos da Monarquia, atingindo o milhar, para estabilizar até ao final da Grande Guerra. Por esta altura, operou-se um salto abrupto, passando o contingente geral para mais de três mil e quinhentos funcionários. Observando, agora, o Gráfico III referente à II República, podemos ver que durante a Ditadura Militar e o início dos anos do Estado Novo, os números voltaram a repetir

os da I República. A grande alteração, diferente da que foi anteriormente referida por constituir um momento de crescimento contínuo, deu-se em meados dos anos sessenta (ver Quadro XII, p. 65) com um crescimento permanente até atingir mais de nove mil funcionários nas vésperas da Revolução de Abril (1974). Foi, portanto, na fase final do salazarismo e durante o marcelismo que o Ministério das Finanças passou a assumir maior protagonismo político no aparelho governamental.

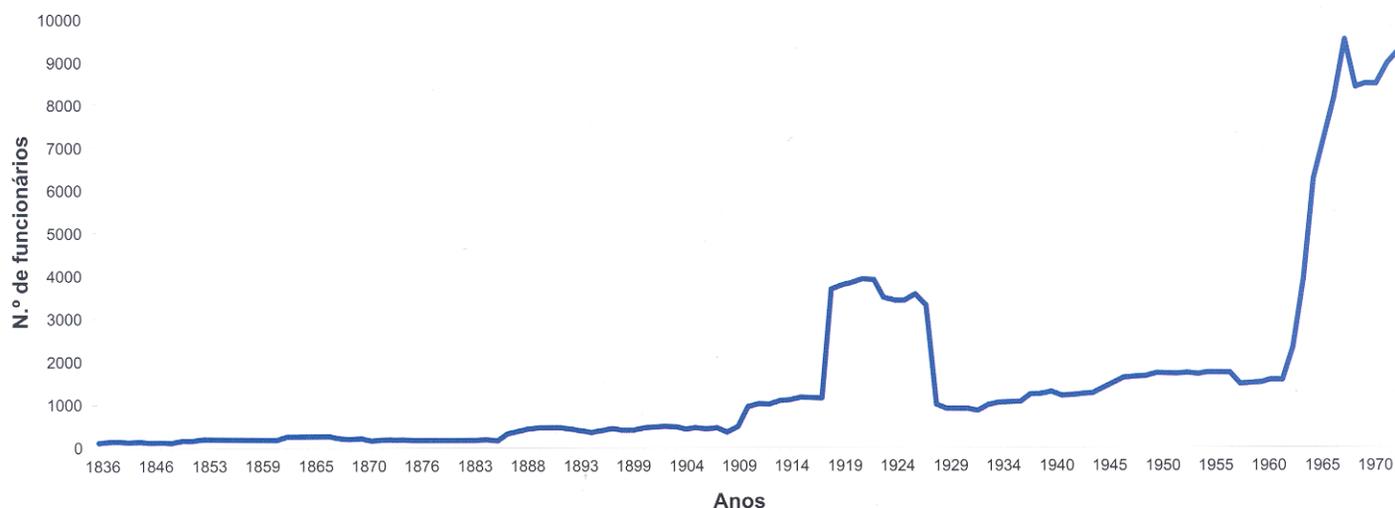
**Indicadores da categorização profissional (1836-1974)**

Um olhar pelo Gráfico IV que representa a evolução global das categorias profissionais até

QUADRO XI  
**Totais de funcionários nos serviços centrais**  
**Ministério das Finanças**  
**(1910-1974)**

Ano	Funcionário	Ano	Funcionários
1910	483	1943	1209
1911	946	1944	1252
1912	1024	1945	1271
1913	1014	1946	1401
1914	1088	1947	1518
1915	1103	1948	1615
1916	1160	1949	1646
1917	1161	1950	1553
1918	1154	1951	1715
1919	3666	1952	1715
1920	3765	1953	1709
1921	3871	1954	1720
1922	3895	1955	1707
1923	3889	1956	1724
1924	3487	1957	1723
1925	3417	1958	1723
1926	3405	1959	1480
1927	3552	1960	1481
1928	3306	1961	1496
1929	1001	1962	1564
1930	894	1963	1565
1931	893	1964	2296
1932	896	1965	3900
1933	865	1966	6215
1934	885	1967	7141
1936	1042	1968	8107
1937	1045	1969	9445
1938	1062	1970	8377
1939	1238	1971	8441
1940	1241	1972	8431
1941	1287	1973	8893
1942	1195	1974	9178

GRÁFICO IV  
**Evolução geral dos funcionários afectos aos serviços centrais  
 (1836-1974)**



ao regime democrático realça, mais uma vez, os momentos de mudança já assinalados, ou seja:

1. Desde o ano de 1836 até à implantação da República o processo de crescimento é lento, com ligeiras acentuações a partir dos finais dos anos oitenta.
2. O período da I República apresenta um primeiro momento de clara diferenciação com os anos anteriores e um segundo ciclo dominado por um pico que se situa entre os anos de 1919 e 1928.
3. Durante a Ditadura Militar o crescimento baixou para os níveis verificados no início do regime republicano.
4. No decurso do Estado Novo, apesar de se verificar uma nova tendência para o crescimento, o facto é que, de uma forma geral, mantém os valores verificados durante a Ditadura Militar, com excepção para a última década, em que se

assinala um salto na maturação das tendências de crescimento.

Passemos, agora, à análise quantitativa dos dados e qualitativa das funções e serviços (ver Quadro XII) para perspectivar a avaliação do Ministério das Finanças através de variáveis que resultam de conjecturas de necessidades de funcionamento do próprio Ministério. De entre essas variáveis seleccionamos a da especialização técnica e a massificação das categorias funcionais generalistas. Uma primeira abordagem sobre a segmentação dos ciclos e dos ritmos dos modelos da taxonomia profissional de 261 categorias, recenseadas ao longo de todo o período estudado, diz-nos o seguinte:

1. Durante a Monarquia Constitucional, das 67 categorias inventariadas, 44 desapareceram ao longo do mesmo período, sete deixaram de

QUADRO XII  
**Ciclos de qualificação e massificação das categorias profissionais  
 (1836-1974)**

Monarquia			I República		II República
M	R	RR	R	RR	
44	7	16	20	21	153
67			41		153
261					

Siglas: M – Monarquia, R – I República, RR – II República.

existir na I República e 16 conseguiram perdurar até à II República.

2. Na I República foram criadas 41 novas categorias das quais cerca de metade (21) transitaram para a II República.

3. Durante a II República foram criadas 153 novas categorias profissionais.

As principais conclusões que se podem retirar sobre esta situação são, fundamentalmente, seis. A primeira refere-se ao facto de que cerca de 80 por cento das qualificações profissionais em vigor na II República terem sido promovidas pelos governos da Ditadura Militar e do Estado Novo. Só os restantes 20 por cento se integram na continuidade do regime monárquico (9 por cento) e da I República (11 por cento). Quer isto dizer que o programa dedicado às definições de capacidades funcionais e categorias profissionais da II República se realizaram em clara ruptura com a tradição.

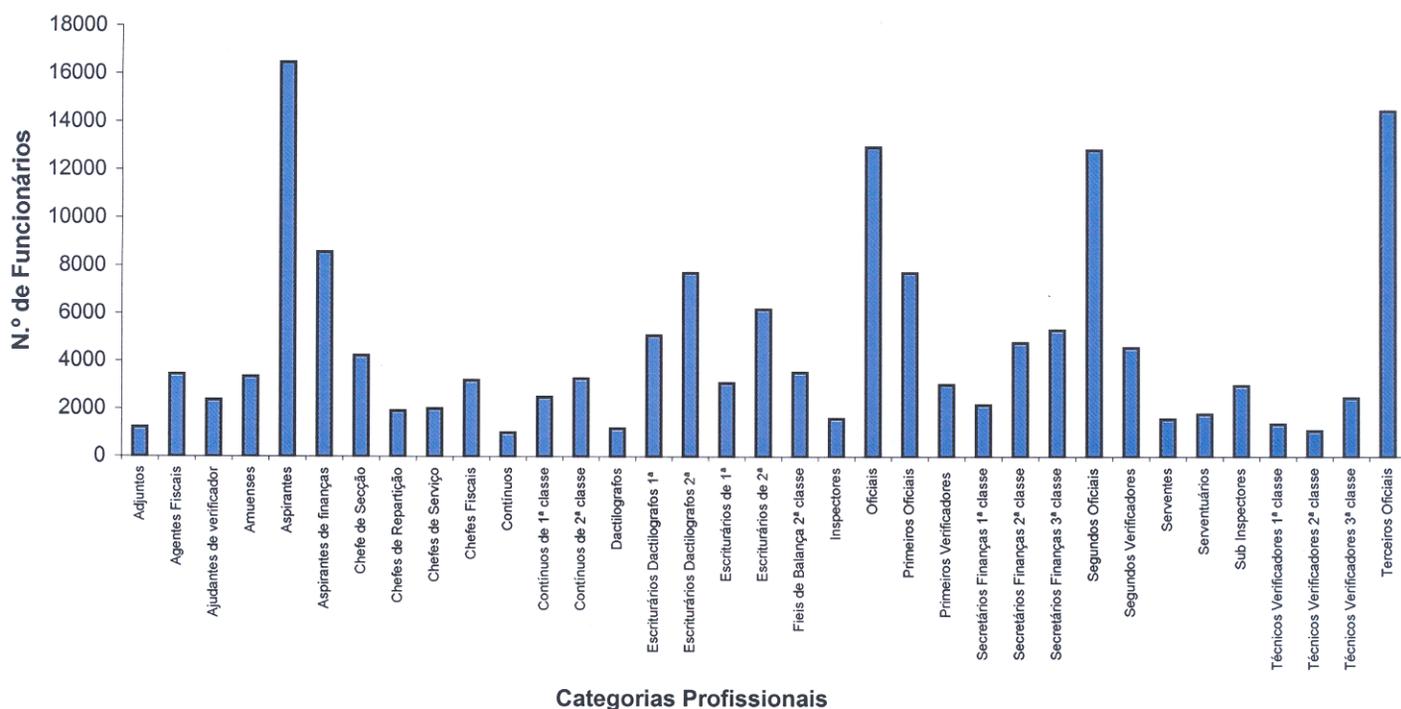
A segunda conclusão, decorrente da anterior, mostra que os propósitos adoptados nesta matéria pela Monarquia Constitucional e pela I República se tornaram controversos para as gerações políticas que se lhes seguiram ou

se mostraram pouco eficazes no plano funcional. Mais para o regime monárquico, em que cerca de 66 por cento das designações adoptadas “morrem” ao longo do regime, 10 por cento sobreviveram durante a I República e 24 por cento conseguiram impor-se na II República. Um pouco menos para a I República onde se verificou uma capacidade reduzida para a criação de novas taxonomias, apenas 16 por cento do total, das quais metade se manteriam na II República.

Uma terceira conclusão tem a ver com o fenómeno da massificação de efectivos que acompanha a multiplicação da diversidade das categorias profissionais, embora não se realize à sua custa. De facto, a maximização dos recursos humanos fez-se à volta de 36 categorias profissionais (ver Gráfico V, p. 66) num universo de 190 referentes à II República, isto é, desenvolveu-se em torno de um eixo profissional que representa 19 por cento do universo das categorias profissionais em vigor nos anos que antecederam a revolução democrática.

O Quadro XIII (p. 67) recenseia, ao longo de todo o período (1836-1974), estas categorias

GRÁFICO V  
Totais acumulados de categorias profissionais  
acima de mil efectivos (1836 - 1974)



profissionais que são as mais emblemáticas do ponto de vista quantitativo<sup>57</sup>. A sua leitura permite, por um lado, avaliar o ritmo do processo de massificação profissional e, por outro, identificar a persistência e consolidação de certas categorias.

Como quarta conclusão temos que, em termos históricos, as categorias com mais longevidade são as de chefe de repartição, primeiro-oficial, segundo-oficial e terceiro-oficial, seguindo-se, em menor escala, a de servente, fiscal, subinspector, inspector, oficial, chefe de secção, chefe de serviços, contínuo, contínuo de 1.ª classe e de 2.ª classe, ou seja, um grupo de profissionais que persistem ainda hoje nos quadros do Ministério das Finanças e que foi responsável, também, pelo processo de massificação.

Em quinto lugar, podemos dizer que um outro conjunto é formado por categorias cujo crescimento não foi sustentável mas que potenciou a massificação num curto espaço de tempo e enriqueceu qualitativamente o sistema de classificações profissional nos últimos anos da II República. Destacam-se, sobretudo, os escriturários de 1.ª e 2.ª, os escriturários dactilógrafos de 1.ª e 2.ª e aspirantes e técnicos verificadores. Temos, depois, um conjunto intermédio, ou seja, categorias que surgiram nas últimas quatro décadas e que foram, igualmente, responsáveis pelo processo de crescimento dos quadros do funcionalismo fiscal e financeiro, como amanuenses, aspirantes e agentes fiscais. Finalmente, um outro sinal, inequívoco do contributo de certas categorias para o processo

<sup>57</sup> Para este efeito seguiu-se o critério de excluir as categorias que não apresentassem um saldo acumulado superior a mil efectivos durante os anos em que são referidas.

QUADRO XIII  
**INCIDÊNCIA DAS PRINCIPAIS CATEGORIAS PROFISSIONAIS**  
**(Superiores a um total acumulado de mil efectivos)**  
**1836-1974**

Categoria	Total acumulado	Total de anos*	Início**	Fim**	Incidência anual
Adjunto	1222	43	1930	1973	28,4
Agente fiscal	3455	35	1939	1973	98,7
Ajudante de verificador	2384	3	1970	1972	794,7
Amanuense	3360	39	1869	1910	86,15
Aspirante	16 476	46	1887	1933	358,17
Aspirante de finanças	8574	5	1970	1974	1714,8
Chefe de secção	4237	65	1910	1974	65,18
Chefe de repartição	1927	139	1836	1974	13,86
Chefe de serviço	2020	56	1911	1966	36,1
Chefe fiscal	3203	12	1919	1930	266,9
Contínuo	1007	73	1836	1908	13,8
Contínuo de 1.ª classe	2507	48	1927	1974	52,2
Contínuo de 2.ª classe	3282	48	1927	1974	68,4
Dactilógrafo	1178	34	1936	1969	34,6
Escriturário dactilógrafo de 1.ª	5084	8	1967	1974	635,5
Escriturário dactilógrafo de 2.ª	7713	26	1949	1974	296,7
Escriturário de 1.ª	3093	5	1965	1969	618,6
Escriturário de 2.ª	6183	5	1965	1969	1236,6
Fiel de balança de 2.ª classe	3537	9	1966	1974	393,0
Fiscal	6729	55	1889	1969	122,3
Inspector	1606	62	1911	1973	25,9
Oficial	12 965	54	1911	1965	240,1
Primeiro-oficial	7720	127	1836	1974	60,8
Primeiro-verificador	3024	39	1936	1974	77,5
Secretário de finanças de 1.ª	2178	11	1964	1974	198,0
Secretário de finanças de 2.ª	4774	10	1965	1974	477,4
Secretário de finanças de 3.ª	5307	10	1965	1974	530,7
Segundo-oficial	12 832	122	1845	1974	05,2
Segundo-verificador	4569	39	1936	1974	117,2
Servente	1592	77	1845	1973	20,7
Serventuário	1782	17	1911	1927	104,8
Subinspector	2987	63	1910	1973	47,4
Técnico verificador de 1.ª	1369	9	1966	1974	152,1
Técnico verificador de 2.ª	1084	9	1966	1974	120,4
Técnico verificador de 3.ª	2470	9	1966	1974	274,4
Terceiro-oficial	14 470	122	1845	1974	118,6

\* O total de anos tem em conta, apenas, aqueles em que se efectuou a contagem dos efectivos ou em que a categoria é referida.

\*\* O ano de "início" e de "fim" corresponde ao primeiro e último ano em que se fizeram as contagens. De uma forma geral podem ser considerados como os anos que enquadram o exercício da categoria profissional referida.

de massificações, é o da taxa de persistência, isto é, a média anual de efectivos nas respectivas categorias. As mais significativas são, a este respeito, as de aspirante de verificador, aspirante de finanças, escriturário dactilógrafo e escriturário, que foram criadas a partir da segunda metade dos anos sessenta do Estado Novo.

Podemos dizer, em síntese, que os dados evidenciam uma genealogia de categorias cuja diferenciação técnica se concentra nos últimos anos do Estado Novo e que as categorias generalistas atravessam longos períodos, demonstrando capacidades de persistência e pertinência face às necessidades funcionais do Ministério. E que o processo de massificação ocorreu, sobretudo, à custa das categorias generalistas que, nos últimos anos do Estado Novo, foram acompanhadas por um crescimento de categorias mais especializadas.

## Conclusão

O modelo de governo da Fazenda durante o Antigo Regime tinha como subjacente uma teoria financeira cujas regras reflectiam os rumos do paradigma de uma administração de tipo jurisdicionalista. Neste sentido, as questões relacionadas com a riqueza do Reino e do rei e, consequentemente, com a política fiscal, reduziam as capacidades de oportunidade política devido a uma série de constrangimentos e limites à intervenção do príncipe. A bem dizer, nenhuma destas riquezas era separável ou obrigava a controlos técnicos rigorosos, dado que o que estava em jogo não era a definição ou o pragmatismo de quaisquer políticas

financeiras mas questões sobre a ética fiscal, as virtudes do rei e a boa prática da justiça. Esta situação só se alteraria quando, em meados do século XVIII, a doutrina passou a consignar que o monarca devia assumir-se como soberano intérprete do interesse comum e público dos seus vassallos. Os problemas da tributação passaram a ser legitimados por outros princípios, decorrentes da vontade, da acção e da assunção reformista-racionalista, que alargavam o campo de intervenção política da área financeira. As relações entre a teoria e a prática destas novas perspectivas tiveram consequências e efeitos nas estruturas organizativas, nos métodos e nas técnicas de controlo fiscal e financeiro. Num primeiro momento, a concretização destes objectivos foi promovida pelas medidas pombalinas durante, sobretudo, a década de sessenta. Num segundo momento, a harmonização e a coordenação do governo financeiro levaria à criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, antecessora do actual Ministério das Finanças. Com a instauração do Liberalismo, as instituições financeiras do Antigo Regime foram extintas, com excepção da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda cujo crescimento estrutural e em recursos humanos se consolidou até ao ocaso da Monarquia Constitucional. Durante o regime republicano, o Ministério das Finanças assumiria, cada vez mais, maior protagonismo político, muito embora os ciclos de crescimento tenham sido bastante desiguais se compararmos a I República, o início do Estado Novo e a década que antecedeu a revolução democrática. Finalmente, o grande ciclo de crescimento do Ministério das Finanças está associado

ao ciclo da emergência da democracia, isto é, a coincidência histórica entre a Revolução de 25 de Abril e o pico de desenvolvimento da administração financeira. O mesmo podemos dizer quanto à implicação do processo de estadualização do poder político em Portugal no processo de democratização. Assim, no crepúsculo do Antigo Regime, entre finais do século XVIII e inícios do século XIX, a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda contava perto de vinte funcionários. Depois da consolidação da Revolução Liberal (1820-1834), o número subiria para cerca de uma centena. Durante o período da Monarquia Constitucional, o contingente cresceu para, aproximadamente, cinco centenas. O regime republicano encarregar-se-ia de fixar este número em mais de nove mil funcionários.

Temos, portanto, que entre 1836 e 1974, ou seja, durante quase um século e meio, os recursos humanos afectos à área financeira tiveram uma taxa de crescimento médio à volta de 60 funcionários/ano. Mas, durante a Monarquia Constitucional, esta taxa foi cerca de sete funcionários por ano, em contraste com os 140 funcionários/ano do período republicano ou, ainda, os 740 funcionários/ano para a última década do Estado Novo.

Há, por conseguinte, na longa história institucional e política do Ministério das Finanças, períodos muito diversos quanto à conceptualização sobre as actividades governativas em geral e, particularmente, sobre a área financeira. A mais recente, enraizada na dinâmica pombalina da concentração dos poderes e na emergência de uma nova forma de encarar os problemas administrativos, está ligada à teoria do Estado

e ao centramento do indivíduo como entidade abstracta e igualitária. Daqui resultou que as questões financeiras deixaram de ser pensadas na relação concreta entre pessoas e grupos sociais vinculados por laços naturais, para passarem a ser pensadas no interior de "contratualismos" que obrigam os indivíduos a uma certa ordem social e política definida pela razão e pela vontade dos homens.