

CAPÍTULO II

AS REFORMAS JURÍDICO – ADMINISTRATIVAS/ O MUNICÍPIO

O Município

«(...) Assim como o município é a unidade elementar do Estado, é a paróquia a unidade elementar da igreja. Remontam as paróquias na sua origem ao IV e V século; confundindo-se a princípio com as communes e por si mesmo se administravam. Eram associações estranhas a todo o pensamento político e tinham fins e meios puramente espirituais. Duas causas porém lhes fizeram imprimir um carácter político. Na meia idade a decadência sempre crescente e a quasi paralytia do Estado obrigaram os cidadãos a procurar n'outra parte um centro e uma base de acção; formaram-se e reuniram-se forças independentes; surgiram de um lado os patriciados e do outro as paróquias e as communes. Assim se estabeleceu entre estas duas associações uma alliança tão estreita e uma tal simultaneidade de vida, que não foi mais possível distinguil'as. A segunda causa manifestou-se quando os povos christãos do Oriente se achavam sujeitos ao dominio mahometano: a paróquia tornou-se então o asylo, onde se refugiaram a cidade e a nacionalidade em perigo, e onde a patria e igreja, a religião e cidade se tornaram coisas idênticas. As dissensões religiosas, fructo das discordias politicas, forçaram os habitantes divididos pelas suas crenças a separarem os interesses religiosos dos temporaes. Desde então a paróquia e a communa se tornaram associações distinctas, muitas vezes inimigas. Os progressos da tolerancia, se não conduziram á unidade, ao menos foram pouco a pouco produzindo uma certa ligação entre as communes e as paróquias sendo estas investidas de funções, não só religiosas, mas temporaes. Assim a administração das paróquias pelos fieis, debaixo da dupla inspecção das autoridades ecclesiastica e civil, foi um dos primeiros objectos do nosso antigo direito publico.»¹ (1866)

A História da Educação e das Instituições Escolares não pode ser separada da complexidade organizacional das comunidades societárias coevas e, por analogia, comportou cambiantes estruturais e de organização que se entrelaçam na história das ideias sociais, político-administrativas e económicas do país.

Em Portugal, o século XIX foi fortemente marcado pelo liberalismo, coincidente com importantes reformas jurídico-administrativas produzidas pelo aparelho de Estado liberal, que impôs alterações nas estruturas do poder local, não obstante a oscilação entre uma lógica centralista e de descentralização que caracterizou toda a sua implementação.

A estreita relação que se estabeleceu entre os sistemas político e administrativo consolidou o exercício do poder por parte de certos grupos e classes sociais dominantes. O Estado liberal é um Estado de elites (rurais e urbanas) e das classes médias das vilas e cidades.

Uma nova configuração organizacional das instituições desencadeava a necessidade da «cultura escrita como meio de comunicação privilegiado» entre as várias autoridades do poder local e central, generalizando-a pela obrigatoriedade de apresentação de documentação escrita que ocorria do registo de todos os actos officiosos, nas constantes trocas de ofícios, levando simultaneamente ao «aparecimento de diversos funcionários» a servirem o «aparelho burocrático da administração».

A «autonomia municipal» inscrevia-se em efémeras tentativas de descentralização administrativa levadas a cabo por alguns entusiastas, em face da submissão dos poderes

municipais aos interesses do poder central, e das lutas políticas constantes entre as forças que integravam o governo do País (Manique, 1988: 75-100).

Henriques Nogueira (1825 – 1858), o autor de *O Município no Século XIX*, influente mentor do republicanismo e do socialismo, defendia que o Município deveria retomar a autonomia que outrora tivera.²

O Município deveria desempenhar o papel de uma escola de *educação política*, onde todo o cidadão aprenderia a usar dos seus direitos e a cumprir com os seus deveres políticos. A necessidade de se extinguir a servidão, desencadearia a possibilidade dos homens se agruparem livremente formando as comunidades concelhias. H. Nogueira nos seus *Estudos sobre a Reforma em Portugal* (1851), propunha ainda, que em cada povoação houvesse uma escola local, onde as crianças em regime de semi internato pudessem ser educadas pelas «mães de família» e uma escola nocturna para adultos a servir os trabalhadores locais. Os estudos seriam ministrados nas «Escolas Paroquiais» (Carvalho, 1996: 597).

No pensamento do rei D. Pedro V (1856), percebemos que a ideia de «descentralização» surgia como oposição ao poder central e fazia com que a «teoria do municipalismo» estivesse na ordem política coeva; mas alertava para o que eventualmente pudesse originar: «pequenas repúblicas independentes», desagregadoras da sociedade e um entrave à existência da «ordem superior». Se o municipalismo fora a «forma necessária para a sociedade política» medieva, protegendo o povo dos excessos do poder feudal, ele evidenciava uma configuração organizacional (re)encontrada para combater a prepotência e excessos do poder central (*Escritos de D. Pedro V*, Vol. IV: 63; Vol. I: 119).³

Afirmava ainda ser o municipalismo o «papão dos políticos» porque, o mesmo despertaria as «consciências nacionais» contra os «defeitos e abusos» que as oligarquias exerciam sobre o País (*Escritos de D. Pedro V*, Vol. II: 189).⁴

Para o monarca, o desenvolvimento da educação pública era a primeira das necessidades do País, transformando-se num tema nobre, muito delicado de gerir e de acompanhar, porque dela dependeria o «progresso da moral do País».

A regulação do povo só seria possível quando o acesso à educação elementar fosse cimentado, espargindo a luz da compreensão dos seus direitos.⁵

Os direitos intrínsecos aos deveres promoveriam a ideia «do dever», como condição primeira de mudança da «má tendência» que dominava o «sentimento de igualdade» hodierno.

«(...) Quando o povo souber ler e escrever e, sobretudo quando ele souber fazer uso dessa base de toda a instrução, ele não será tão fácil de conduzir pelas oligarquias e o regime parlamentar poderá então desenvolver toda a sua acção para o bem da sociedade » (Escritos de D. Pedro V, Vol. II: 168-169).⁶

Em 1842, Costa Cabral confirmava um Código Administrativo que viria a permanecer durante trinta e seis anos, tendo sido substituído por outro Código que, a partir de 1878, desenvolveu um conjunto de normas e procedimentos de longa vigência que consolidava práticas costumeiras e competentes de administração pública (Manique, 1988: 75-100).

A **Reforma de Costa Cabral** procedeu à divisão do território do País em Distritos e Concelhos. Surgia a figura do **Governador Civil**, como a chefia de topo da administração distrital, mantendo-se a figura do **Administrador do Concelho**, na circunscrição concelhia. Estes funcionários representavam a Direcção da Administração Pública sendo nomeados por Decreto régio.

Os Corpos Administrativos eram constituídos por cinco **Vereadores** em Concelhos com menos de três mil fogos e por sete Vereadores em Concelhos com fogos em número superior a três mil.

Os vereadores eram eleitos por períodos bianuais, sendo eleito Presidente “aquele” que obtivesse o maior número de votos.⁷

As condições que deveriam reunir os «**Eleitores e Elegíveis**» a Vereadores eram as seguintes: nos Concelhos com menos de dois mil fogos, precisavam ser titulares de um rendimento mínimo de 100\$000 réis anuais e, se tivessem entre três mil a seis mil fogos, teriam que auferir um rendimento anual de 300\$000 réis. Para além deste rendimento, deveriam ainda **saber ler, escrever e contar** (Manique, 1988: 75-100).⁸

Como nos é dado concluir, estas condições permitiam colocar os «órgãos concelhios» nas mãos de uma minoria de sujeitos, afastando definitivamente a grande percentagem da população que era, na sua maioria, analfabeta. O *Anuário Estatístico do Reino*, em 1870, dava conta da população portuguesa do Continente e Ilhas, um total de 4.550.699 indivíduos; destes, sabiam «**ler, escrever e contar**» 652.669, sendo 458.066 do sexo masculino e 194.603 do feminino. Sabiam «**só ler**» 146.256 indivíduos, que se repartiam por 86.490 homens e 59.766 mulheres. Não sabiam «ler nem escrever» 3.751.744, sendo 1.631.273 do sexo masculino e 2.120.501 do feminino, ou seja, **82,4%** da população do País era analfabeta (Carvalho, 1996: 614).

Havia ainda o «**Conselho Municipal**», constituído por cidadãos em número igual ao⁹ dos Vereadores, sendo estes **seleccionados de entre os maiores contribuintes** do Concelho. Este órgão colaborava com os **Vereadores** em todas as questões relativas às

finanças do Concelho, no que concerne a empréstimos, hipotecas, lançamento de impostos locais e aprovação do orçamento municipal.

As reuniões dos órgãos camarários desenvolviam-se ordinariamente, uma vez por semana, ou em sessões extraordinárias, sempre que os Presidentes ou entidades superiores o determinassem.¹⁰

O «**Administrador do Concelho**» tinha assento nas reuniões camarárias e direito a voto consultivo, sendo executor das Leis e Regulamentos da Administração, zelando pelos bens e rendimentos da Fazenda Pública concelhia, a saber: **inspeccionava e vigiava os estabelecimentos públicos e escolas do Ensino Primário**, as contas das irmandades, as confrarias, os hospitais, e misericórdias, e a administração dos expostos; regulavam coimas aos transgressores, requereriam condenações e tinham, ainda, competências notariais, no registo de hipotecas e testamentos, detendo «vastos poderes» enquanto «representantes do poder central» no poder local.

As atribuições da Câmara eram vastas e, para além das deliberações sobre vários aspectos do quotidiano do Concelho, deveriam regular a actuação da Polícia Municipal; do comércio, da limpeza, da saúde pública, a conservação das ruas, dos passeios e edifícios do Município. Solicitar empréstimos, hipotecas para eventuais obras concelhias ou outros melhoramentos, para aquisição, alienação ou troca de propriedades, arrematações, proceder à **criação (ou suspensão) de escolas municipais, providenciar os ordenados dos professores de Instrução Elementar Primária e prover a mobília e materiais necessários**; de feiras e mercados, e tantos outros aspectos da vida quotidiana de um Concelho.¹¹

Contudo, deverá clarificar-se que estas vastas competências, em termos de execução final, **careciam do consentimento das autoridades superiores** (Manique, 1988: 75-100).

A Lei da Administração Civil, da autoria de João Martens Ferrão, ministro da Justiça e dos Negócios Estrangeiros no Governo presidido por Joaquim António Augusto de Aguiar (1861-65), em pleno período de **Regeneração**, assume-se com objectivos descentralizadores, relevando a importância da Paróquia civil, do Concelho e do Distrito, num período em que estas circunscrições administrativas contariam com assinaláveis recursos provenientes da desamortização dos baldios, mas cuja aplicação ficou comprometida com o golpe da Janeirinha, em 1868.

A **Reforma de Rodrigues Sampaio**, entusiasta do verdadeiro Municipalismo, prevista no Código Administrativo de 1878, retomava a ideia de autonomia local. Para

além de alargar as vastas atribuições camarárias, reorganizava-as em três grandes áreas: a da «administração», promovendo os interesses municipais; a área do «policiamento» e do «auxílio à execução dos serviços de interesse geral e do estado e do distrito». As Câmaras tinham agora maior autonomia, carecendo de aprovação superior das «Juntas Gerais de Distrito», no que tocava à contratação de empréstimos elevados, supressão de empregos, edifícios municipais, lançamento de impostos e do orçamento municipal.

As «Juntas Gerais de Distrito» eram eleitas directamente pelos Concelhos.

A Freguesia passava, de novo, a fazer parte integrante da organização da Administração.

Fixava-se em sete o número de vereadores em todos os Concelhos, exceptuando-se os de Lisboa e do Porto (Manique, 1988: 75-100).

Propunha-se também o alargamento da capacidade eleitoral aos **cidadãos chefes de família** ou que, **sendo maiores, soubessem ler e escrever**. Era o maior rasgo conseguido até então, no sentido de substituir um sistema de voto censitário pelo voto universal (**masculino**), mas que se manteve ainda com grandes limitações até ao final do século XIX.

É interessante registar-se a clara percepção manifestada pelo autor desta Reforma, ao proceder à sua fundamentação, acerca da forma como as escolas «(...) disputam a preferência entre a centralização e a descentralização(...)», criando-se no campo da aplicação prática uma situação por vezes muito nebulosa.¹²

Em 1886, o Governo de **José Luciano de Castro** produz novas alterações ao Código Administrativo, sendo as Câmaras obrigadas a apresentar semanalmente aos Administradores do Concelho Actas das deliberações tomadas nas sessões camarárias, ou cópia autenticada das mesmas se os magistrados assim o exigissem. Estas deliberações retomavam um carácter provisório, em face do parecer final dos Administradores, sobrepondo-se de novo o poder central, sobre o poder local.

João Franco, em 1896, introduzia pequenas alterações ao Código Administrativo, no que concerne à classificação dos Concelhos. Aquando da proclamação da República, era este o código que vigorava no País (Manique, 1988: 75-100).

Num processo complexo de alternância das políticas liberais e constitucionais, partidários de várias facções ideológicas geraram Governos sucessivos e, por vezes, antagónicos, traços que se tornaram inerentes à democracia parlamentar, criando um cenário muito conturbado da vida quotidiana portuguesa oitocentista.¹³

¹ *Gazeta do Campo* (periódico quinzenal impresso em Mafra), n.º 16, de 15 de Abril de 1866, p. 3.

² Moreno, Humberto Baquero, *Os Municípios Portugueses nos Séculos XII a XV – Estudos de História*, Lisboa, Editorial Presença, 1986, p.p.10-26.

³ Cit. in Machado, Augusto Reis, *O Pensamento do Rei D. Pedro V*, Lisboa, Livraria Avelar Machado, 1941, pp. 72-74

⁴ *Ibidem*, p. 76.

⁵ D. Pedro V cit. in Leitão, Ruben Andresen (trad. e estudo), *Cartas de D. Pedro V ao Príncipe Alberto*, s.l., Fundação da Casa de Bragança – Portugália Editora, s.d., pp. 150-151.

⁶ Cit. in Machado, Augusto Reis, *O Pensamento do Rei D. Pedro V*, Lisboa, Livraria Avelar Machado, 1941, pp. 105.

⁷ Código Administrativo (1842), Capítulo I – Art.º 1.º; Cap.II – Secção I – Art.º 3.º – 4.º e Título Segundo, Cap. I – Art.º 6.º – 9.º.

⁸ E C. Administrativo, Cap.II – Secção II; Art.º13.º – 17.º.

⁹ C. Administrativo (1842), Cap.I – Secção I; Art.º12.

¹⁰ C. Administrativo (1842, Cap.I - Secção V; Art.ºs 94.º – 129.º.

¹¹ *Idem* – Secção VII – Art.º 133, XI.

¹² A.A.V.V. *História dos Municípios e do Poder Local (dos finais da Idade Média à União Europeia)*, direcção de César de Oliveira, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996, p. 201.

¹³ Almeida, A. Duarte de, *Monarquia Constitucional – Reinados de D. Maria II, D. Pedro V e D. Luis I, 1834 – 1889*, Lisboa, Romano Torres Edições, s.d..