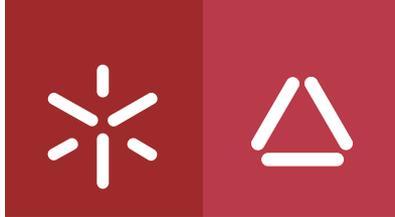


Universidade do Minho
Instituto de Ciências Sociais

Jorge Manuel Dias Fernandes

A Contenda entre o Poder Central e a Sociedade: a Reforma Administrativa de 1867 no Desabrochar do Movimento da «Janeirinha»



Universidade do Minho
Instituto de Ciências Sociais

Jorge Manuel Dias Fernandes

**A Contenda entre o Poder Central e a
Sociedade: a Reforma Administrativa de 1867
no Desabrochar do Movimento da
«Janeirinha»**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em História

Trabalho realizado sob a orientação do
Professor Doutor José Manuel Lopes Cordeiro
e coorientação do
Professor Doutor António Cândido de Oliveira

Outubro de 2012

DECLARAÇÃO

Nome: Jorge Manuel Dias Fernandes

Endereço eletrónico: Jmdfern@gmail.com

Telefone: 253 341107 / 93 765 06 73

Número do Cartão de Cidadão: 13035898

Título da Dissertação: A Contenda entre o Poder Central e a Sociedade: a Reforma Administrativa de 1867 no Desabrochar do Movimento da «Janeirinha»

Orientador(es): Professor Doutor José Manuel Lopes Cordeiro e coorientação pelo Professor Doutor António Cândido de Oliveira

Ano de conclusão: 2012

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE

Universidade do Minho, ___/___/_____

Assinatura: Jorge Manuel Dias Fernandes

“Ninguém é tão ignorante que não tenha algo a ensinar. Ninguém é tão sábio que não tenha algo a aprender”.

Blaise Pascal (1623-1662)

Agradecimentos

Um estudo deste âmbito exige grande empenho, dedicação, para além de diversos recursos, para que o resultado possa ser do agrado de todos. Nesse sentido deixo aqui expresso a minha gratidão para todos aqueles, que de uma forma ou de outra contribuíram para a materialização desta Dissertação de Mestrado.

A elaboração do presente trabalho não seria possível sem a preciosa colaboração de diversas pessoas, que auxiliaram com críticas, sugestões ou meramente com palavras de incentivo. Mais importante do que falar em nomes é reconhecer o mérito de determinadas pessoas que tornaram possível a conclusão de um projeto que tanto orgulho e motivação desencadeou.

À minha família em particular, aos meus pais Abílio e Rosa e irmã Célia, uma grande gratidão pelo apoio e incentivo. Não posso esquecer igualmente o apoio de alguns colegas, que contribuíram com opiniões perspicazes para a elaboração desta dissertação. Agradeço a simpatia e disponibilidade de Nuno Lima, investigador da Universidade Nova de Lisboa, que disponibilizou materiais que auxiliaram neste estudo. Por último, mas não menos importante, o meu enorme agradecimento aos orientadores Professor Doutor José Manuel Lopes Cordeiro e Professor Doutor António Cândido de Oliveira, pelos ensinamentos, acompanhamento, disponibilidade, e paciência.

A todos os referidos, e àqueles que não foram aqui mencionados e que contribuíram para a concretização deste estudo, o meu obrigado.

A Contenda entre o Poder Central e a Sociedade: a Reforma Administrativa de 1867 no Desabrochar do Movimento da «Janeirinha»

Resumo

A reforma da administração local de 1867 foi promulgada a 26 de junho de 1867, entrando imediatamente em vigor. Enquanto a aprovação do novo mapa administrativo materializou-se só a 10 de dezembro de 1867. Todavia, um decreto ditatorial do novo executivo, que substituiu o Governo de «fusão», declarou sem efeito a lei a 14 de janeiro de 1868, devido ao clima de agitação político-social.

Este estudo visa analisar a reforma administrativa de 1867 à luz das alterações que iria desembocar na sociedade, não descurando os motivos que estiveram na base da execução de uma reforma tão impopular num período de crise generalizada na sociedade. A reforma administrativa de Martens Ferrão visava implementar uma nova administração local, no qual sobressaía a reorganização do território, alteração do mapa dos distritos, dos concelhos e das paróquias, e a adaptação da economia à nova realidade económico-financeira. A reforma da administração local de 1867 constituía desse modo uma oportunidade para moldar finalmente a sociedade aos princípios do liberalismo, dada a dificuldade ao longo da primeira metade de Oitocentos. Mais, a urgência resultava reforçada pelo facto de crise generalizada na sociedade e a existência de um elevado défice público.

Procurámos inserir esta reforma impopular como uma das causas da agitação popular vivida durante o ano de 1867, e que culminou numa onda de protestos radicais no primeiro de janeiro de 1868. Essa agitação traduziu-se numa revolta, a «Janeirinha», que proporcionou mudanças no meio político.

The Dispute between the Central Power and the Society: the Administrative Reform of 1867 on the Blossom of the “Janeirinha” Movement

Abstract

The local government reform of 1867 was promulgated on June 26, 1867, entering into effect immediately. While the approval of the new administrative map materialized only 10 of December of 1867. However, a dictatorial decree of the new executive, who replaced the Government of 'merger', declared null the law to 14 of January of 1868, due to the climate of political and social agitation.

This study analyzes the administrative reform of 1867 through the light of the changes that would impact the society, not forgetting the reasons that led to the implementation of a reform so unpopular in a period of general crisis in society. The administrative reform of Martens Ferrão aimed to implement a new local administration, in which stood the reorganization of territory, changing the map of the districts, the counties and parishes, and the adaptation of the economy to the new economic and financial reality. The local government reform of 1867 in this way constituted an opportunity to finally shape the society to the principles of liberalism, given the difficulty throughout the first half of the nineteenth century. Further, the urgency was reinforced by the generalized crisis in society and the existence of a high public deficit.

We try to insert this unpopular reform as one of the causes of the popular agitation during the year 1867, and which culminated in a wave of radical protests in the first of January of 1868. This agitation led to a revolt, "Janeirinha", which provided changes in the political environment.

Índice

Introdução	9
1. Perspetiva teórica e metodológica da investigação	13
1.1. Um olhar sobre o campo da História Política	13
1.2. Estado da questão.....	17
1.2.1. A historiografia e a administração pública do século XIX	18
1.2.2. A historiografia e os movimentos sociais de conflitualidade	22
1.2.3. Reflexão historiográfica.....	24
1.3. A metodologia e a documentação histórica	27
2. O contexto das reformas administrativas na primeira metade do século XIX	29
2.1. Os primeiros projetos liberais	29
2.2. A edificação da administração liberal por Mouzinho da Silveira.....	34
2.3. Descentralização administrativa com Passos Manuel	37
2.4. A centralização administrativa com Costa Cabral.....	40
3. O mentor da reforma administrativa de 1867	45
3.1. Sinopse biográfica de Martens Ferrão	45
3.2. Atividade e conceção política.....	46
3.3. Notoriedade política.....	49
3.4. A influência do Krausismo na atividade académica e política de Martens Ferrão.....	50
4. Um novo ciclo político, económico e social com a Regeneração	53
4.1. A construção do Estado Moderno.....	53
4.2. O programa de fomento e as dificuldades económicas.....	56
5. Perspetiva dos factos políticos, económicos e sociais que antecederam o movimento revolucionário da «Janeirinha»	60
5.1. Conjuntura internacional	60
5.2. Conjuntura interna	61
5.3. Resposta aos problemas económicos e sociais: as leis impopulares	64
5.4. A fúria dos comerciantes contra o indesejado imposto geral de consumo	66
6. O poder central e a administração pública	68
6.1. A estrutura administrativa da segunda metade de Oitocentos	68
6.2. A afirmação do poder central sobre a periferia.....	69

6.3. Os motivos que estiveram na origem da execução da reforma administrativa de 1867.....	72
7. Um novo modelo administrativo.....	74
7.1. Determinações gerais da reforma administrativa de 1867.....	75
7.2. A formação da paróquia civil	80
7.3. A administração dos concelhos.....	83
7.4. Os distritos no equilíbrio e transparência na administração pública	87
7.5. O litígio, a inspeção e as eleições na administração	88
8. Divisão e organização das circunscrições administrativas	91
8.1. Novo mapa administrativo do território	91
8.2. Organização territorial das paróquias	94
8.3. Divisão e organização territorial dos concelhos	96
8.4. Mapa final da nova organização do espaço administrativo	98
8.5. A contestação à reforma administrativa	99
9. O aumento da tensão e o contágio da opinião pública	103
9.1. Desassossego da sociedade e as movimentações de protesto	103
9.2. A radicalização do movimento de contestação da «Janeirinha».....	106
9.3. Proposta de novas pistas de interpretação da «Janeirinha»	108
Conclusão	112
Fontes e bibliografia	119

Índice de Tabelas

Diplomas que modificaram a administração do país até 1868	43
Estrutura administrativa da paróquia na lei de reforma de 1867	83
Competências do administrador do concelho	86
Mapa Administrativo referente à reforma administrativa de 1867.....	99

Índice de Gráfico

Evolução do número de concelhos durante o séc. XIX.....	98
---	----

Introdução

Este estudo debruça-se sobre a Reforma Administrativa de 1867 da autoria do ministro do Reino, Martens Ferrão, que fazia parte do denominado ministério de «fusão», de Regeneradores e Históricos. A reforma da administração local de 1867, cujas orientações estão definidas na Lei de Administração Civil, foi promulgada a 26 de junho de 1867, enquanto a aprovação do novo mapa administrativo materializou-se a 10 de dezembro de 1867. Todavia, um decreto do novo executivo declarou sem efeito a lei, a 14 de janeiro de 1868. O novo ministério foi forçado a suspender a Lei de Administração Civil e todos os projetos legislativos impopulares devido aos protestos que prosseguiram desde a “Janeirinha”.

Este estudo procura consubstanciar uma reforma que não tem merecido grande atenção por parte da historiografia portuguesa. Esse desinteresse levou-nos a procurar preencher hiatos existentes sobre a Reforma Administrativa de 1867, e do movimento do primeiro de janeiro de 1868, que tinha culminado numa revolta à escala nacional. Uma das finalidades deste estudo consiste no apuramento das implicações que iriam trazer a reforma à sociedade, e compreender os motivos que estiveram na origem da promulgação de uma reforma administrativa polémica num contexto económico, social e político adverso na sociedade. Por conseguinte o movimento de radicalização popular, a «Janeirinha», traduziu-se num conjunto de movimentações de protesto abrangente, de âmbito económico, político e social e, pelo seu turno, não deve ser posto de parte o impacto que a reforma teve no desencadeamento da revolta.

A promulgação de medidas para responder aos problemas financeiros do país faziam aumentar o descontentamento das populações. Partimos da suposição que os tumultos verificados durante a crise económico-financeira e social foram irreduzíveis, sendo estes desencadeados pelo endividamento crescente, aumento de impostos, aumento dos preços dos produtos e pelas reformas impopulares, na administração, na secretaria do ministério dos Negócios Estrangeiros e na política fiscal, com a criação do imposto geral de consumo.

Importa dissecar qual foi de facto a verdadeira intenção de Martens Ferrão com a promulgação da reforma da administração local de 1867. As hipóteses que colocámos no início da investigação são diversas, entre as quais: a urgência desta reforma resultaria do facto de crise na sociedade, e desse modo procurava, a elite política, uma resposta para os problemas económicos, sociais e políticos na sociedade? Pretenderiam poupar

ao suprimir distritos, municípios e ao anexar paróquias eclesiásticas? Este momento de crise permitiu voltar a refletir a administração local e o respetivo controlo e gestão por parte do poder central? A reforma da administração local de 1867 constituía, portanto, uma oportunidade para moldar a sociedade aos princípios do liberalismo, e assim substituía-se o desatualizado Código Administrativo de Costa Cabral? A instauração de uma nova estrutura administrativa local, uma reorganização do território e do seu modelo deveram-se, sobretudo, à necessidade de adaptar a economia local à nova realidade económica nacional e internacional? Estas problemáticas evidenciadas foram analisadas, e todas elas podem fazer parte dos motivos que levou o Governo a promulgar a reforma que era impopular para a população.

A nossa atenção também se dirigiu à nova divisão e organização das circunscrições administrativas, por se tratar de um ponto polémico da Lei de Administração Civil de 1867. As movimentações e as reclamações escritas contra a reforma administrativa permitem verificar o desencanto que a reforma causou em diversos locais e setores da sociedade. Estas provieram de várias câmaras municipais, de elites e da população que se sentiam prejudicadas com as novas medidas administrativas. No nosso entender é fulcral analisar o descontentamento que foi originado pelo novo mapa administrativo que trazia várias implicações a diversos níveis. No continente o número de distritos iriam ser reduzido de 17 para 11, os concelhos de 352 para 159, e as paróquias eclesiásticas que eram aproximadamente 3.801, seriam anexadas e ficariam a existir 1.026, com a denominação de paróquia civil. Se as anteriores divisões administrativas geraram controvérsia, esta não gerou menos, dada as profundas implicações, não só socioculturais, também económicas e políticas. Desta vez alterava-se a geografia e a estrutura política dos distritos, concelhos e paróquias eclesiásticas, e assim feria-se os sentimentos de pertença das populações e a organização da comunidade iria modificar-se.

Além da deterioração da situação social devido aos problemas económico-financeiros, a nova codificação da administração piorou o cenário e agravou o descontentamento da população face à política seguida pelo Executivo de coligação. A situação espacial do território português era definida por múltiplos concelhos pequenos e paróquias eclesiásticas, não sendo possível manter a situação económica equilibrada, por isso, justificava-se a supressão dos distritos, dos municípios e a anexação das paróquias eclesiásticas? Para fazer face ao endividamento crescente das circunscrições administrativas, possivelmente, o Governo pretendia extinguir para conseguir equilibrar

as contas. A vontade de equilibrar as contas está expresso na Lei de Administração Civil, no qual ficou estabelecido que as circunscrições locais não podiam ter défices negativos. De modo a equilibrar as contas as circunscrições administrativas podiam aumentar os impostos, vender património, reduzir as despesas e o controlo era feito pelo administrador do concelho na paróquia e do governador do distrito para os concelhos. Por conseguinte, pretendemos analisar o novo mapa administrativo, a administração do município da paróquia, e do distrito, a eleição dos corpos administrativos, dos magistrados e empregados administrativos e, ainda, a inspeção administrativa para compreender melhor o alcance desta reforma e a contestação que originou.

O debate no meio político e no social em torno da reforma administrativa revelou-se controverso e intenso, no entanto, a maioria parlamentar garantiu ao Governo não ceder praticamente às exigências da oposição relativamente aos aspetos mais polémicos da reforma. A reforma foi debatida em torno das vantagens associadas à descentralização administrativa, do corte na despesa e na gestão e racionalização dos recursos humanos, no controlo das chefias da administração local, na modificação do modelo de competências da administração local, e na definição de novas configurações espaciais das paróquias por via da sua agregação. A oposição aproveitava o momento e espreitava o sinal de fraqueza do Governo para mobilizar a opinião pública contra o Executivo. As propostas que mais contestações criavam eram as seguintes: as nomeações dos corpos administrativos locais pelo Governo e a excessiva centralização; a supressão do número de distritos, concelhos e paróquias eclesiásticas; o critério populacional para suprimir os concelhos e as paróquias; a criação da unidade administrativa da paróquia civil; e, finalmente, o governador de distrito podia decidir diferentemente da posição do conselho de distrito. A construção do Estado liberal foi um processo paulatino que se arrastou praticamente por quase toda a segunda metade do século XIX. A Lei de Administração Civil enquadra-se nesse processo da construção de um Estado centralizado, moderno de cariz liberal.

Os políticos liberais tiveram consciência desde muito cedo que a administração pública e o próprio reordenamento administrativo do território tinham que ser alterados. Para eles tornava-se urgente substituir a administração absolutista, por uma administração liberal. Qualquer mudança ou intromissão do Estado no território, que implicasse mudanças nas tradições, usos e costumes sofreu uma forte oposição por parte da sociedade como averiguamos. De modo a compreender como se processaram as mudanças no seio da administração do Estado e local ao longo da primeira metade do

século XIX, pretendemos analisar as anteriores reformas administrativas que resultaram em Códigos Administrativos. No caso da reforma administrativa de Mouzinho da Silveira também sofreu uma forte oposição e, logo em 1835, foi ensaiada uma nova reforma administrativa do país assente na divisão de distritos, municípios e paróquias, que teve êxito e traduziu-se no primeiro Código Administrativo. Este Código também denominado por Código de Passos Manuel esteve em vigor até à promulgação de um novo Código por Costa Cabral em 1842. Importa compreender como se processaram e quais as alterações na administração do país, de forma a captar um conhecimento alargado sobre a administração local do país.

A contextualização do período da Regeneração revelou-se necessário neste estudo para compreendermos o clima político e social e as circunstâncias da instabilidade político-social no final da década de 1860. Foi possível averiguar que existia uma conjuntura económica ambígua, e esta contribuiu para a contestação adquirir mais expressão contaminando vários setores da sociedade. A subida generalizada dos preços dos alimentos, devido ao mau ano agrícola, fez aumentar também o desemprego e a criminalidade. A guerra entre o Brasil e o Paraguai, que afetaram o envio das remessas por parte dos emigrantes para Portugal, deteriorando as contas públicas. Dedicaremos atenção ao mentor da reforma administrativa de 1867, Martens Ferrão, que teve um papel ativo na segunda metade de Oitocentos, no processo legislativo e jurídico. As suas ideias e conhecimentos vão ser postos em evidência na reforma administrativa que projetou para a sociedade.

A Lei de Administração Civil da autoria de Martens Ferrão foi em tempos praticamente desprezada pela historiografia portuguesa, como o seu contributo no desencadeamento dos acontecimentos de protesto do dia 1 de janeiro de 1868. Entretanto, tanto a reforma administrativa como o movimento da «Janeirinha» têm vindo a ser reformulados em estudos recentes. Por conseguinte, o nosso contributo com esta investigação insere-se na tentativa de ajudar a preencher hiatos existentes e contribuir nessa mesma linha, trazendo novas reflexões e dados para adquirirmos mais conhecimentos da reforma administrativa de 1867 e do movimento da «Janeirinha».

1. Perspetiva teórica e metodológica da investigação

1.1. Um olhar sobre o campo da História Política

No início de qualquer investigação é essencial fazer uma reflexão sobre o campo historiográfico no qual se insere o objeto de estudo em investigação. A apreensão do campo historiográfico permite um leque alargado de contributos, desde a perceção de novas abordagens, métodos e metodologia, a atualização dos estudos explorados e os debates existentes no mundo historiográfico, entre outros contributos não menos importantes. Da nossa parte existe a plena consciência que não é tarefa fácil atingir um resultado de grande fôlego, contudo, pretendemos refletir sobre questões que nos permitam compreender o campo da História Política no presente. Na parte inicial vamos abordar as mudanças e as implicações verificadas na historiografia. Estas estão relacionadas com as mudanças na área da informação, essencialmente com a crescente especialização e crise nos paradigmas, que afetaram o modo de fazer História e fragmentaram o saber. De seguida, abordaremos os debates em torno do campo político ao longo do século passado, concretamente sobre a oposição feita pela Nova História defendida pelos *Annales* à História Política, de carácter narrativo, e as suas consequências que resultaram dessa oposição. Diga-se, porém, que esta perspetiva teve um impacto colossal no modo como se pensa e se faz História atualmente. Por último e, de forma concreta, aludiremos o reaparecimento da «História Política» e a sua reformulação.

A historiografia atualmente é fragmentada e dividida em subespecialidades e tendências, fazendo o historiador especializar-se num determinado domínio: cultural, mentalidades, económico, social, religioso ou político. Podemos definir o mundo da historiografia como um oceano “povoado de inúmeras ilhas, cada qual com a sua flora e a sua fauna particular”¹. Esta crescente hiperespecialização do conhecimento, porém, que não é exclusivo da História. Deve-se ao fenómeno crescente da especialização que torna a circulação da informação rápida, à fragmentação de perspetivas, não se acreditando numa só maneira de ver as coisas. Este fenómeno da hiperespecialização pode ter consequências numa investigação, talvez a mais grave de todas seja a especialização em demasia por parte do historiador num domínio de estudo. Portanto, o

¹José de Assunção Barros, *Os Campos da História do Século XX*, in *Ler História*, nº 49, Vassouras, Universidade Severino Sombras, 2005, p 77. O presente artigo é uma adaptação de um livro, no qual aborda as várias modalidades da História. A referência do livro é a seguinte: Idem, *O Campo da História: Especialidades e Abordagens*, Petrópolis, Vozes, 2004.

isolamento nesse domínio pode provocar o não relacionamento de factos entre domínios e campos de estudo. Ora, é necessário captar os sons do futuro e conjugar o social com o económico ou político².

Na historiografia assiste-se a intensos debates, um dos principais trata-se de saber que tipo de ciência é a História. Há umas décadas atrás era quase certo que fosse uma ciência social, com os seus métodos que garantiam rigor na interpretação das *fontes*. Contudo, esta visão esteve em crise e continua a persistir, sobretudo, pela razão de ser o homem a fazer História. As investigações são feitas a partir da experiência pessoal, o que afeta a objetividade da produção do conhecimento. É verdade que a investigação em História obedece a critérios, entre os quais: a crítica de *fontes*, formulação de hipóteses e certificação dos factos históricos. Todavia, estes podem ser apreendidos, mas a sua forma de os encadear e expor obedece a padrões individuais e até culturais. E as *fontes* históricas não nos transmitem a realidade em concreto, senão uma parte. Um outro motivo que trás a dúvida da objetividade da História é o facto de muitos historiadores usarem a narrativa para fascinar o leitor, ficando a História reduzida a um género literário³. Georges Duby considera a objetividade do conhecimento histórico um mito, pois encara que toda a História é escrita por um homem e quando esse homem é bom historiador põe na sua escrita muito de si próprio⁴. Muitas destas incertezas e dúvidas contribuíram para animar o debate na historiografia.

A rápida ascensão dos *Annales*, a partir de 1920, fez com que a sua posição fosse dominante no mundo académico francês, seguindo o alargamento e a sua influência ao plano internacional. Marc Bloch e Lucien Fébvre e os seus discípulos, nas obras, “expuseram os modelos analíticos e os procedimentos metodológicos e definiram os objetos de interesse historiográfico [...]”⁵. Os *Annales* procuraram tornar a História uma ciência social, aproximando-a da Sociologia e da Antropologia. Para surgir essa aproximação eliminaram o que era singular para reter dados homogéneos entre si e comparáveis ao longo do tempo e do espaço, ou seja, “quantificar, medir, comparar, serializar, padronizar, eis a agenda da Nova História”⁶. Defenderam, os *Annales*, o predomínio de uma História mais ligada à sociedade, virada para a longa duração e para

² Idem, *ibidem*, p. 80.

³ António Manuel Hespanha, *A Emergência da História*, in *Penélope*, nº 5, Lisboa, Edições Cosmos, 1991, p. 18.

⁴ Georges Duby [et al.], *História e Nova História*, Viseu, Editorial Teorema, 1986, p. 10.

⁵ José Manuel Sobral, *Marc Bloch: a História e o Historiador*, in *Penélope*, nº 8, Lisboa, Edições Cosmos, 1992, p. 117.

⁶ Maria de Fátima Bonifácio, *Apologia da História Política. Estudos sobre o Século XIX Português*, Lisboa, Quetzal Editores, 1999, p. 24.

as grandes massas, apoiada em séries quantitativas. Esta escolha teve como grande consequência o alargamento de temas de estudo. Começaram a debruçar-se sobre a História da vida quotidiana, das classes sociais, crenças coletivas, atitudes perante a morte e a vida, sentimentos, família, a festa, a religião, entre outros temas⁷. Esta nova forma de ver e de fazer História dos *Annales* abalou a História narrativa tradicional, que foi considerada por eles apenas um relato dos grandes acontecimentos políticos marcantes. A História Política começou a ser olhada com desconfiança e de forma leviana nos meios académicos. Os historiadores políticos eram considerados “cronistas ingénuos ou antiquários maníacos empenhados em colecionar factos e apurar datas [...]”⁸.

A abdicação de temas que remetiam para a História Política não foi definitiva, como mostra Jean-Frédéric Schaub⁹. Este autor estudou as mutações que afetaram a História Política e identificou o aparecimento de temas de História Política nos *Annales*. Defende que a política acabou por ser objeto de reflexão, e “o Estado deixa de funcionar como uma categoria *à priori* a partir da qual a política é percebida, para se tornar a um tempo um problema e o produto de uma elaboração social”¹⁰. Os objetos de estudo da História Política passaram a ser analisados e reformulados nas suas configurações sociais.

A Antropologia Cultural, a Antropologia Política e os investigadores com formação em Direito desempenharam um papel determinante na modificação dos instrumentos de investigação necessários à análise da política do passado. A Antropologia Cultural ajudou o historiador político a compreender a relação entre realeza e o sagrado, nos sistemas diversificados de oposições entre aristocracia e condição vulgar, e na atenção que se deve dar aos símbolos no exercício da autoridade. A Antropologia Política chamou à atenção do historiador tanto para as dimensões simbólicas do poder, como para a importância das relações sociais estabelecidas entre os grupos sociais. Os investigadores de Direito abalaram algumas questões, sobretudo, na História das Instituições, na medida em que convidaram os historiadores a

⁷ Cf. Rui Ramos, *A Causa da História do Ponto de Vista Político*, in *Penélope*, nº 5, Lisboa, 1991, p. 28. Este autor considera que se sempre houve uma História analítica em vez de narrativa, mais ocupada com a cultura e a sociedade do que dos acontecimentos políticos.

⁸ Maria de Fátima Bonifácio, *ob. cit.*, p. 19.

⁹Cf. Jean-Frédéric Schaub, *A História Política dos Annales E. S. C Mutações e Reformulações*, in *Penélope*, nº 14, Lisboa, 1994, pp. 151-177.

¹⁰ *Idem, ibidem*, p. 153

trabalharem sobre as doutrinas jurídicas e modos como pensavam os intelectuais, por exemplo na organização da sociedade.

Há quem conteste que a História Política esteve em crise ao longo das décadas que a Nova História estava no auge. Na opinião de alguns, a História Política não foi propriamente abandonada, mas antes redescoberta e redefinida¹¹. Segundo Susan Pedersen, a crise da História Política foi ilusória, e esta até floresceu e tornou-se mais consensual. Entretanto, Geoffrey Elton¹² publicou um livro de protesto contra as tendências dos anos de 1960, procurando reafirmar a primazia da História Política e da narrativa, evocando a superficialidade da Sociologia e da História Social.

Em 1979, Lawrence Stone, publicou um artigo intitulado «The Return of Narrative», no qual aborda o retorno deste género, mas não da narrativa clássica. Este artigo baseou-se também num balanço crítico das realizações da Nova História. Na mesma linha de defesa do surgimento de uma nova História Política encontramos Jacques Julliard, no terceiro volume da trilogia «Faire de l'Histoire», o qual aborda a agenda, os métodos e a teoria. Quanto a Réne Rémond¹³, apenas acrescentou os meios financeiros e o reconhecimento institucional. Este historiador faz a defesa da História Política, ressaltando a sua importância para a compreensão do conjunto social, mas aponta os caminhos da sua renovação. Apresenta uma análise da História Política em França, desde o seu apogeu durante o século XIX, passando pelo desprestígio com a *Escola dos Annales* até à recuperação a partir de 1980, e os caminhos da renovação. Segundo ele passaram pelo contacto com outras disciplinas, sobretudo, com a Ciência Política, a Linguística e a Antropologia. As inovações, segundo Réne Rémond, que refundaram o prestígio, perdido com os *Annales*, foram as seguintes: a Nova História Política tem ao seu dispor uma massa impressionante de documentos que podem ser tratados estatisticamente; o Estado burocrático proporciona o fascínio pelo fenómeno de massas; e possui a capacidade de combinar o tempo longo ou muito longo.

A nova História Política começou a consolidar-se a partir dos anos de 1980, segundo defende a maioria dos conceituados investigadores que a praticam. Esta “passa

¹¹ Um balanço da passagem da antiga História Política para a nova História Política nos anos de 1970 foi feito por Jacques Le Goff. Veja-se, Cf. Jacques Le Goff, *A Política: Será ainda Ossatura da História?*, in *O Maravilhoso e o Quotidiano no Ocidente Medieval* (1972), Lisboa, Edições 70, 1995, pp. 221-242.

¹² Cf. Geoffrey Elton, *The Practice of History*, Sidney, University Press, 1967.

¹³ Cf. Réne Rémond (org.), *Por uma História Política*, 2ª ed., Rio de Janeiro, FGV Editora, 2003. Auxiliado por 11 historiadores, Réne Rémond apresenta um inventário de estudos recentes de História Política em França, chamando a atenção para as novas abordagens, objetos e as problemáticas.

a interessar-se também pelo «poder» nas suas outras modalidades (que incluem também os micro poderes presentes na vida quotidiana, o uso político dos sistemas de representações, e assim por diante) »¹⁴. O objeto de estudo desta nova História Política foi ampliado e adquiriu um lado social, passando a interessar-se pela população anónima e com o indivíduo comum. Já não visa a excecionalidade das grandes figuras políticas como outrora, nem se debruça apenas pelos grandes acontecimentos políticos.

A década de 1980 ocasionou mudanças significativas na historiografia e consequentemente no campo da História Política, para as quais muito contribuíram: a revolução da tecnologia de informação; a expansão do ensino superior; o recurso dos historiadores à Antropologia em detrimento da Sociologia; a influência de Michel Foucault, do pós-modernismo; o desenvolvimento da História das Mulheres, do Género, e da História Cultural. A História Social que era confiante e abrangente na primeira metade do século XX já não era a mesma. Já a História Religiosa foi-se modificando paulatinamente, para a qual muito contribuiu o facto de surgir uma nova geração de historiadores que não estavam ligados à Igreja. Enquanto, a História Política, que parecia tão ameaçada, estabeleceu-se e reanimou-se, mediante o alargamento do seu objeto de estudo e da admissão de muitas mudanças.

1.2. Estado da questão

A nossa problemática de investigação incide na temática da conflitualidade entre o poder central e a sociedade, particularmente na reforma administrativa de 1867 da autoria do ministro Martens Ferrão, que proporcionou um clima de contestação e agitação entre o Governo e a população. Este estudo incide preponderantemente nos motivos que estiveram na origem da reforma da administração local e na contestação que originou, confluindo na revolta de 1 de janeiro de 1868. De modo a compreendermos a conflitualidade entre o poder central e a sociedade resultante desta reforma polémica, dedicámos algum tempo à nova divisão e organização das circunscrições administrativas consagrada na reforma administrativa, um dos pontos mais contestados da Lei de Administração Civil. Podemos considerar como objetivo amplo desta investigação a contribuição para o melhor conhecimento da Lei de Administração Civil de 1867, que alberga uma nova divisão e organização das circunscrições administrativas, modificação da estrutura dos corpos e órgãos

¹⁴ José de Assunção Barros, *ob. cit.*, p. 90.

camarários. Um dos argumentos mais usados para criticar esta reforma dizia respeito ao aumento da fiscalização em alguns pontos para solucionar os problemas da administração local, e derrubar as barreiras que impossibilitavam a intromissão do poder central no território. Podemos designar esta lei como um verdadeiro Código Administrativo que pretendia modificar e regulamentar as questões da administração local. Estas alterações atestadas em lei tinham implicações, não só políticas, mas económicas e socioculturais. Ora, esta legislação constitucional procurava uma base da nova ordem política, económica, social e jurídica.

Um estudo desta natureza é aliciante. Mais ainda, sabendo que a reforma administrativa de 1867 foi em tempos praticamente desprezada pela historiografia portuguesa, como o seu contributo no desencadeamento dos acontecimentos de protesto do dia 1 de janeiro de 1868. Durante a fase exploratória ficamos cientes que o nosso objeto de estudo ainda não foi estudado de uma forma abrangente, ou seja, existem poucos estudos que abordam concretamente esta reforma, e os que mencionam dados da reforma pecam pela falta de um contexto político, social e económico. Desse modo não se torna possível averiguar qual foi realmente o verdadeiro impacto da reforma no movimento revolucionário de 1 de janeiro de 1868, e nem são perceptíveis as razões de implementar uma medida tão impopular num contexto de crise generalizada.

1.2.1. A historiografia e a administração pública do século XIX

As reformas administrativas até há umas décadas atrás não atraíam os historiadores, ficando a investigação a cargo dos investigadores com formação em Direito. Os investigadores de Direito davam relevo às normas jurídicas e à evolução do sistema administrativo, mas faltando nos estudos muitas vezes uma contextualização histórica. Atualmente este panorama tem vindo a sofrer modificações e os contributos dos historiadores desencadearam uma nova forma de perspetivar as alterações na administração pública, graças à visão do contexto económico, social, político e novas metodologias de trabalho.

Deve-se ter presente que o estudo de uma reforma administrativa e de um movimento de contestação só podem ser totalmente apreendidos num contexto amplo da estrutura política e social da época. Algumas lacunas os historiadores vieram preencher com os seus estudos, pois a História da administração exige um grande esforço, devido à necessidade de compreender o contexto amplo da evolução social, política e apreensão

da realidade. Atualmente, os investigadores de Direito, continuam a ter um papel de relevo e têm contribuído com diversos estudos para o conhecimento de toda a administração do Estado e das instituições locais na época contemporânea.

Quanto aos historiadores vieram através de uma visão mais alargada mostrar os vários condicionalismos que devem ser postos em evidência quando se investiga, por exemplo, as ideologias e políticas específicas de cada facção partidária. Porém, não basta ao investigador apoiar-se na legislação, pois esta muitas vezes não permite apreender em concreto os resultados da aplicação de determinada lei no contexto da sociedade. Temos que considerar que as reformas na administração e as instituições administrativas são modeladas por normas legais, e estas são elaboradas pelo ser humano cuja ação é determinante. Pode haver distorções e, por isso, o investigador deve estar consciente das dificuldades de implementação do direito na sociedade. O estudo do funcionamento das instituições, das reformas administrativas, da estrutura do poder central ou local, entre outros, passam pelo conhecimento da sociedade, dos valores dominantes, pelas tensões e pelo ideário político.

A historiografia portuguesa que se debruçou sobre aspetos da administração tem dado primazia aos estudos sobre os municípios do Antigo Regime da segunda metade do século XVIII ao início do século XIX, do pombalismo à crise do Antigo Regime. A temática municipal num discurso político pode ser já encontrada nos textos dos reformistas e ilustrados do século XVIII, que pretendiam expor as críticas relacionadas com o papel e o lugar do município no bloqueamento do desenvolvimento. Os reformistas influenciados pelas correntes filosóficas vindas do exterior, consideravam os municípios responsáveis do bloqueamento social, político e económico. No pensamento e discurso iluminista procuravam-se detetar, nas instituições locais, os malefícios e propor novas soluções na administração.

No Antigo Regime, nos inquéritos de Setecentos encontramos diversos textos sobre as fundações e a descrição das terras, que teve a contribuição da Academia Real da História¹⁵. Temos o exemplo do grande inquérito paroquial de 1758 o qual correspondeu a um enorme esforço para obter informações histórico-geográficas, nos aspetos políticos, administrativos e sociais, com a finalidade de aumentar o conhecimento do território e dos seus povos. O empenho de conhecer Portugal foi um

¹⁵ A Academia estava encarregada da tarefa de escrever a História Antiga e Moderna do Reino de Portugal, a Eclesiástica e a Civil. A produção Histórica e geográfica da Academia seguiu alguns planos do desenvolvimento da nova História e rutura com a tradição e paradigma historiográfico barroco e por ela também dos novos campos para a descrição do território e sociedades locais.

esforço da governação monárquica de D. José e do seu ministro Marquês de Pombal, de modo a afirmar o poder absoluto. Na primeira metade do século XIX floresce a História dos municípios e em simultâneo emerge o ideário municipalista.

A História que incide sobre aspetos administrativos dos municípios surgirá em força no século XIX, marcada pela reação contra a centralização desejada pelos liberais. Os liberais tinham como ambição construir uma administração eficiente para controlar e desenvolver o território, derrubando de vez a sociedade do Antigo Regime. Em suma, os pensadores liberais propuseram-se ao estudo do município e à necessidade de revitalizar as instituições na época contemporânea, para averiguarem o modelo de organização mais adequado para a sociedade portuguesa.

Os estudos de Alexandre Herculano¹⁶ lançaram as bases da historiografia municipal mas não foi o único a debruçar-se sobre essa temática. Os estudos de Almeida Garrett, Félix Nogueira, Lopes de Mendonça, e Rodrigues de Sampaio, propuseram o modelo mais apropriado para a sociedade adaptando aos tempos modernos, de forma a encontrar o equilíbrio e a harmonia entre a centralização e a descentralização. Herculano procurou aprofundar o conhecimento do papel dos municípios na organização e na vida cívica do povo português, estando em desacordo com os excessos da centralização. Quanto a Almeida Garrett, apresentou em 1854, na Câmara dos Pares, um projeto de reforma administrativa, que reflete os resultados da investigação de Alexandre Herculano. Pelo seu turno, a literatura Oitocentista deu grande destaque ao caciquismo local e ao poder dos notáveis e influentes locais e à classe política. A reforma administrativa descentralizadora de Rodrigues Sampaio, em 1878, proporcionou um desenvolvimento de estudos relativos à História e vida dos municípios, graças ao ideário republicano e socialista que começava a proliferar nos meios urbanos.

Na passagem do século XIX para o século XX surge um surto de estudos, de Alberto Sampaio, Gama Barros, Costa Lobo e investigadores de Direito. Durante o período da I República não existe muito a assinalar no plano historiográfico, continuando a manter-se a ligação ao ideário Oitocentista. Durante o regime ditatorial do Estado Novo abriu-se novos horizontes à investigação sobre o município, sobretudo, nas componentes das origens e da natureza da investigação municipal de ideologia corporativa. A Revolução dos Cravos, no 25 de abril de 1974, permitiu um

¹⁶ Entre os diversos estudos dedicados à questão da administração, por exemplo veja-se: Alexandre Herculano, *Opúsculos, t. I, Questões Públicas*, Lisboa, 1873, pp. 5 e seguintes.

extraordinário desenvolvimento de estudos, devido à emergência do poder local no ordenamento político-administrativo revolucionário, que rompeu com o conceito cooperativo vindo do Estado Novo da administração local autárquica.

Dois trabalhos da década de 80 do século XX, de António Manuel Hespanha e Joaquim Romero de Magalhães, representam uma viragem e um marco importante na historiografia administrativa portuguesa. No entanto, são estudos em que os autores se focam no período anterior ao século XIX. António Hespanha não considera que houvesse uma centralização precoce, invocando a prevalência de um modelo corporativo na representação da sociedade no período moderno. Enquanto, Joaquim Romero de Magalhães acentua a autonomia dos corpos locais ao longo da História portuguesa, e contraria a opinião da existência da proliferação de um absolutismo proclamado pela coroa e pelos seus magistrados no terreno, desde finais da Idade Média. Um outro historiador, José Viriato Capela, tem um grande repertório de estudos sobre as temáticas dos municípios no Antigo Regime, defendendo que a autonomia dos municípios era limitada pela ação dos magistrados da coroa, os corregedores e provedores e juízes de fora. Ao longo da Idade Moderna o poder real fez um esforço progressivo na centralização do poder, com maior visibilidade no Antigo Regime.

A proliferação de estudos depois do 25 de Abril permitiu a renovação da historiografia no campo da administração pública, abriram-se outros domínios de investigação: a história das elites, a história económica e financeira (contabilidade municipal) e a história social (configuração social). Os estudos sobre a História municipal continuaram a constituir um dos sectores mais ativos da historiografia nacional, sendo os temas mais estudados, a formação e composição das oligarquias municipais, e as formas de intervenção e tutela da coroa sobre as câmaras e as finanças municipais. Há que enaltecer o papel de algumas Câmaras Municipais no incentivo de estudos e na projeção destes.

Faltam para o século XIX dados e informações precisas sobre a geografia eleitoral municipal, sobre a composição dos corpos administrativos, sobre as relações entre a administração central e a administração local, sobre as reformas administrativas locais ao longo do século XIX, e da evolução da codificação administrativa na formação do Estado moderno. Seria interessante utilizar novas metodologias de trabalho para melhorar a análise dos dados e tornar possível a comparação de diversos dados a nível nacional.

As duas obras mais abrangentes e direcionadas à temática da administração para o século XIX são: de Marcelo Caetano, «Estudos de História da Administração Pública Portuguesa», e de César de Oliveira, «História dos Municípios e do Poder Local, dos Finais da Idade Média à União Europeia», de 1996. A obra de Marcelo Caetano, ainda hoje, é uma referência para quem quer dedicar-se aos estudos da administração pública. Muito se deve agradecer a Freitas do Amaral por ter reunido os artigos que se encontravam espalhados e de difícil acesso. Marcelo Caetano nos artigos reunidos aborda a evolução da codificação em Portugal, desde o Antigo Regime à luz do direito mas também da política. O segundo coordena uma obra que abarca o período desde a Idade Média até praticamente ao fim do século XX. Esta obra dá uma visão integral da realidade administrativa local e da evolução processada ao longo do período histórico.

Existe uma maior dedicação dos investigadores à temática dos municípios no período do Antigo Regime. Contudo, ultimamente esse panorama tem vindo a ser modificado com uma maior diversidade de estudos e com um alargamento a outros períodos da história.

1.2.2. A historiografia e os movimentos sociais de conflitualidade

Em relação aos movimentos sociais, os historiadores têm-se dedicado a investigar o papel das camadas populares na oposição ao liberalismo na primeira metade do século XIX. Os autores de Oitocentos, Oliveira Martins, Luz Soriano e Alexandre Herculano mostraram nas suas obras o apoio das camadas populares ao miguelismo. Já a historiografia republicana afasta um pouco essa ideia¹⁷. Os Integralistas dos anos 20 fizeram uma revisão sistemática da História Política do século XIX, reclamando uma herança conservadora, nacionalista e ultramontana. Pelo seu turno, nos anos 40 e 50 a historiografia universitária ocupou-se com maior incidência com a época medieval e moderna. Entretanto, nos anos 60 do século XX assistiu-se à renovação temática e metodológica dos estudos em História contemporânea, dando-se assim um interesse grande pelo século XIX. Esses estudos tiveram influência do marxismo e da escola dos *Annales*.

¹⁷ Algumas obras dos autores de Oitocentos: J. P. Oliveira Martins, *Portugal Contemporâneo*, vol. I, Lisboa, 1881, pp. 75-79; Simão José Luz Soriano, *História da Guerra Civil e do Estabelecimento do Governo Parlamentar em Portugal*, 3ª época, Tomo II, Parte II, Lisboa, 1882, pp. 334-345; Alexandre Herculano, *Opúsculos*, Introdução à 2ª edição de *A Voz do Profeta*, (edição crítica de Jorge Custódio e José Manuel Garcia), vol. I, 1868, p. 40.

A História dos movimentos sociais do liberalismo da primeira metade do século XIX, foram objeto de um interesse a partir de 1980. Há a salientar nesse interesse o caráter inovador na problemática e nas hipóteses avançadas pelos autores mas também na natureza dos materiais utilizados. O grande interesse deu-se sobre as invasões francesas, os movimentos populares de 1823, a reação vintista e em 1826/27 a reação absolutista, a revolta de 1846, da Maria da Fonte. Como podemos observar, este interesse por estes movimentos sociais estão relacionados com grandes acontecimentos políticos.

O protesto contra a política fiscal é o menos conhecido da historiografia. Foi unicamente analisado no quadro da grande revolta de 1846, que eclodiu um ano após a publicação pelo Governo de Costa Cabral da Lei de 19 de abril de 1846, no qual foi introduzido o sistema de repartição para a cobrança dos impostos e determinando a realização do cadastro. A contestação ao fisco que se manifestou durante a revolta de 1846 é interpretada como um facto isolado, uma reação súbita e inesperada, que até surpreendeu o próprio Governo. Só o Governo de Costa Cabral ousou empreender uma nova reforma fiscal que sucumbiu a revolta camponesa da Maria da Fonte. Os tumultos de subsistência que são provocados pela subida dos preços dos cereais, são conhecidos pelos historiadores, particularmente no Porto nos meses de abril e maio de 1938. Quanto aos movimentos de índole religiosa, esses também são conhecidos pela historiografia, das perturbações ligadas ao cisma religioso, contestação sediciosa das autoridades religiosas no quadro do cisma, aos tumultos ligados à causa dos cemitérios públicos.

Em suma, existe na maioria dos casos um desconhecimento da maioria dos movimentos de hostilidade ao liberalismo por parte da historiografia. As resistências ao liberalismo não se circunscreveram a uma ou duas regiões. Não sendo possível compreender este fenómeno à luz das especificidades das estruturas socioeconómicas locais ou mesmo particularidades culturais ou religiosas. Não podemos desprezar a grande diversidade de manifestações entre o norte e o sul. Nos estudos existentes é possível averiguar que no Minho as manifestações tiveram um papel mais crucial na vertente religiosa do culto e em manifestações anti senhoriais¹⁸. Cada vez mais a resistência era feita ao Estado e não ao liberalismo, por causa da vida social ser mais

¹⁸ Vejam-se alguns estudos que incidem na questão da conflitualidade na primeira metade do século XIX: Joyce Rigelhaupt, *Camponeses e Estado Liberal. A Revolta da Maria da Fonte*, Estudos Contemporâneos, 2/3, 1981; Rui Feijó, *Mobilização Rural e urbana na Maria da Fonte*, in *O Liberalismo na Península Ibérica na primeira metade do século XIX*, Actas do Colóquio, vol. 2, Lisboa, 1982, pp. 183-193; M. Alexandre Lousada e N. Gonçalo Monteiro, *Revolutas Absolutistas e Movimentações Camponesas do Norte, 1826-1827*, pp. 169-181.

densa, haver multiplicidade de formas de acesso à propriedade da terra, uma maior vitalidade religiosa e comunitária na segunda metade do século XIX.

Pelo seu turno, a historiografia não tem mostrado grande interesse aos movimentos sociais a partir da Regeneração até à década de 1880, tornando a nossa tarefa mais difícil quando nos debruçarmos sobre a Revolta da «Janeirinha».

1.2.3. Reflexão historiográfica

Sobre as reformas administrativas e os movimentos sociais existem uma limitação de estudos publicados. Pelo seu turno os que existem são muito similares, e as interpretações são demasiado conjunturais. Na nossa pesquisa duas obras foram importantes, de António Pedro Manique e Luís Nuno Espinha da Silveira. Este último continua a focar-se em temas ligados à administração do território, aliás, foi constituída uma equipa de investigadores que têm contribuído com as suas investigações. Um grande interesse tem sido dado ao Decreto nº 23, de 16 de maio de 1832, de Mouzinho da Silveira, saliente-se os estudos de António Pedro Manique «Mouzinho da Silveira. Liberalismo e Administração Pública», de 1989; e de Maria de Fátima Brandão e Rui Graça Feijó com coordenação de Jaime Reis, Maria Mónica Maria Santos, «O Discurso Reformador de Mouzinho da Silveira», de 1979.

A obra de António Pedro Manique debruça-se sobre a génese da primeira reforma administrativa liberal e os problemas da sua aplicação, dando particular relevo ao descontentamento e às resistências locais no reordenamento territorial. Enquanto os outros autores procuraram analisar o discurso político e histórico de Mouzinho da Silveira, e saber qual foi a importância do homem e da sua obra, através das opiniões dos seus contemporâneos, Almeida Garrett, Alexandre Herculano, Oliveira Martins e Luiz Soriano. A obra de Luís Nuno Espinha da Silveira, «Território e Poder. Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal», de 1997, debruça-se sobre a reformulação do espaço no período liberal, desde a Revolução de 1820 até à reforma administrativa de Costa Cabral. O grande objetivo da obra é produzir cartografia, resolver os problemas de comparabilidade enunciados. Inicialmente o autor aborda a divisão administrativa do Antigo Regime, o modelo inglês, francês e espanhol da administração. De seguida aborda o programa liberal português e a sua redefinição do espaço político-administrativo, dando ênfase ao facto da reorganização do espaço com critérios de racionalidade serem inevitáveis. Existe também um projeto de trabalho sobre a reforma

administrativa de 1867 disponível na internet, da autoria de Daniel Alves, Nuno Lima, e Pedro Urbano da Universidade Nova de Lisboa, «Estado e Sociedade em Conflito: o Código de Mártens Ferrão de 1867. Uma Reforma Administrativa Efémera». O estudo foca-se, essencialmente, nas questões da conflitualidade com a nova divisão territorial, procurando compreender o que estava em causa com os protestos durante a contestação à reforma administrativa de 1867. Realçam as características do processo legislativo que levou à aprovação da dita lei e ao processo burocrático que resultou no Decreto de 10 de dezembro de 1867, que implicou o mapa final. Ainda, examinaram a onda de protestos, apoiando-se nas representações dirigidas ao poder central pelos municípios e cidadãos. Porém, não esgotam todas as possibilidades de investigação sendo necessário estudar esta reforma de uma forma mais abrangente.

Esta reforma da administração proposta por Martens Ferrão tem passado despercebida praticamente no seio da historiografia, mediante pequenas referências, e muitas vezes contraditórias. Uns desses exemplos encontrámo-lo no estudo de Fernando Catroga, «O Republicanismo em Portugal, da Formação ao 5 de Outubro de 1910», de 1991, da página 12 à 20, quando este se debruça sobre a conjuntura do ano de 1867. Só foi referido os protestos do pequeno comércio do Porto como causa da agitação que viria a desembocar na «Janeirinha». Não destaca a política administrativa do Governo de «fusão», e realça simplesmente que a revolta marcava o início de uma nova fase na História constitucional de Oitocentos. Uma visão diferente dos acontecimentos tem Maria Filomena Mónica no estudo da biografia de Fontes Pereira de Melo, «Fontes Pereira de Melo», de 1999, referindo que a reforma na administração de Martens Ferrão era tão ou mais impopular que a dos impostos.

Nas diversas *Histórias de Portugal* existentes passam quase despercebidas na maioria delas a agitação da opinião pública originada pela reforma na administração de 1867. Simplesmente é apontado o imposto geral de consumo como causa para a agitação populacional, iniciado nos pequenos e médios comerciantes do Porto, e que culminou na revolta da «Janeirinha». Todavia, a *História de Portugal* de Damião Peres traça uma pormenorizada descrição da conjuntura de 1865 a 1870, através da exploração da legislação governativa. Um lapso foi cometido por Oliveira Marques na sua *Nova História de Portugal*, quando aborda a reforma administrativa de 1867. Diz o autor que esta reforma devia entrar em vigor em 1868, mas sabemos que não é verdade. Pois, a Lei de Administração Civil entrou imediatamente em vigor ao ser promulgada a 26 de junho de 1867. Simplesmente o Decreto de 10 de dezembro que apenas aprovou

as circunscrições administrativas, consumando a redução do número dos distritos e a supressão de mais de uma centena de concelhos e paróquias eclesiásticas entrou em vigor em dezembro. Outro lapso é o facto de considerar que os distritos de Portalegre e da Guarda iriam desaparecer, porém estes não o iriam ser até ao prazo de dois anos se não houvessem modificações. Quanto a António Ravara num artigo sobre a «Janeirinha», no *Dicionário Ilustrado da História de Portugal*, nem considera a «Janeirinha» uma revolta, pois segundo ele, foi uma pseudo-revolta, não sendo um protesto alargado às diversas classes sociais, ao contrário do que pensa Carlos Guimarães da Cunha ao considerar este movimento heterogéneo.

Existem pelo menos três estudos que dão alguma importância à reforma administrativa de Martens Ferrão, o estudo de Carlos Guimarães da Cunha, Luís Dória e José Manuel Cordeiro. A obra de Carlos Guimarães da Cunha, «A Janeirinha e o Partido Reformista, da Revolução de Janeiro de 1868 ao Pacto da Granja», de 2003, visa o estudo de um dos mais importantes movimentos sociais e políticos ocorridos no Portugal de Oitocentos, a «Janeirinha», bem como do partido político que dela resultou, o Reformista. Foi um profundo descontentamento generalizado que levou à primeira grande rutura do delicado conjunto de equilíbrios implantados com a Regeneração. O autor destaca a conjuntura difícil que atravessou Portugal entre 1867 a 1871, não esquecendo o plano internacional. Considera que a «Janeirinha» continua a ser um movimento mal conhecido, frequentemente associado à contestação dos comerciantes do Porto. Outro dos problemas do estudo do Carlos Guimarães Cunha é o facto de estar muito centrado na descrição dos acontecimentos de Lisboa, não dando suficiente importância ao principal teatro de operações durante o ano de 1867 – o Porto –, nem a alguns dos seus protagonistas na Cidade Invicta, os industriais. No entanto, as manifestações tiveram um carácter complexo, abrangendo um movimento muito heterogéneo e objetivos diferentes.

Na mesma linha corrobora José Lopes Cordeiro, «A Indústria Portuense no Século XIX», de 2006, embora o objetivo do estudo seja o plano industrial, mas centra-se nas dificuldades do crescimento económico entre 1866 e 1879, o défice público, a conjuntura internacional, as dificuldades internas, e as medidas do Governo para fazer face à situação. Neste último ponto refere à impopularidade da reforma administrativa de 1867 e a contestação das medidas. Luís Dória, «Correntes do Radicalismo Oitocentista: o caso dos Penicheiros (1867-1872)», de 2004, a partir de Lisboa, descreve todo o processo da oposição dos Penicheiros ao ministério de «fusão». Segue os

protagonistas do radicalismo que contestavam a política do Governo, destacando a figura do conde de Peniche. A visão dos acontecimentos centra-se na capital e escapa-lhe a visão da agitação do Porto e do resto do país.

O nosso contributo com esta investigação é limitado, no entanto, insere-se na tentativa de ajudar a ter um maior conhecimento científico acerca da reforma administrativa de 1867 e também do movimento da «Janeirinha», que continuam envolvidos em algum mistério.

1.3. A metodologia e a documentação histórica

A investigação deve ser ajustada à definição clara das problemáticas, à formulação de hipóteses, à construção de dados, à elaboração de explicações e à construção de mecanismos para provar as explicações. As questões teóricas e metodológicas permitem consolidar a investigação. Importa neste momento definirmos a metodologia adotada para validar as nossas hipóteses e consolidar os nossos objetivos.

A metodologia que vamos adotar vai passar por efetua uma análise rigorosa à Lei da Administração Civil de 1867, que contém os desígnios estruturais da reforma administrativa de 1867. Assim, a nossa observação incidirá sobre essa legislação, no qual nos permite obter uma visão do alcance do projeto. A nossa análise será elaborada à luz da legislação política tendo sempre no horizonte o quotidiano da sociedade, de modo a ensaiar uma aproximação à realidade política, económica e social da segunda metade do século XIX. Portanto, a nossa investigação vai-se pautar pela análise objetiva documental e por uma crítica fundamentada dos trabalhos dos diversos historiadores que abordam o domínio da administração do Estado e local e do movimento social. No plano da seleção de *fontes*, decidiu-se valorizar todas as *fontes* primárias capazes de fornecer molduras sobre as normas que constam na Lei de Administração Civil, sobre as mudanças na administração local como no novo mapa administrativo do território. Estas *fontes* normativas permitem prosseguir a investigação com segurança. As lacunas foram colmatadas com outro tipo de *fontes*, inclusive, com dados da literatura Oitocentista e da imprensa da época.

No Arquivo Histórico da Assembleia da República e no IAN/Torre do Tombo existem numerosas caixas onde repousam, esquecidas, muitas representações de Distritos, Câmaras Municipais e de comunidades, no qual pedem a não supressão das suas circunscrições administrativas e apresentam os motivos. Através da crítica dessas

representações podemos averiguar quais os motivos que foram invocados para manutenção dos distritos, dos concelhos e das paróquias eclesiásticas, e quais foram as circunscrições administrativas que mais se insurgiram contra a reforma e, ainda, quem estava envolvido na luta contra o Governo. A legislação contida na *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa* vai ser bastante útil no desenvolvimento deste estudo, pois, temos acesso a normas e ao ideário da sociedade liberal. Portanto, esta legislação reflete o projeto ideológico que os políticos queriam implementar na sociedade portuguesa, pois a lei nunca é neutra. E, através da legislação oficial publicada em *Diário de Lisboa*, podemos ter acesso a todas as reformas promulgadas pelo Governo, e seguir todos os acontecimentos ligados à discussão parlamentar. E através do *Diário da Câmara dos Senhores Deputados* podemos examinar a discussão dos projetos políticos, e as opiniões dos deputados sobre questões essenciais do país. Quanto aos dados estatísticos contidos nos dossiês dos Recenseamento de 1864 e da Lei de Administração Civil de 1867, relativos às circunscrições administrativas e à população, serão essenciais quando tratarmos do novo mapa administrativo saído da reforma administrativa. Por conseguinte, serão úteis quando refletirmos sobre o panorama populacional e a extinção e anexação das circunscrições administrativas. A legislação política, sem dúvida, é uma boa ferramenta para tirar reflexões sobre o ideário pretendido pelos liberais.

A literatura de Oitocentos é uma excelente *fonte* de informação, porém, este tipo de *fonte* deve ser criticada e comparada com outro tipo. Os romances, as crónicas, a imprensa idealizam o ideário e a doutrina da época, sendo perceptíveis quando os autores abordam temas como a política, a sociedade, a economia ou até a religião. A literatura evidencia duas realidades: o ideário da sociedade, a opinião pública e as críticas das práticas socioculturais e administrativas. Pensadores como Alexandre Herculano, Oliveira Martins, Eça de Queirós refletiram sobre o estado da administração, da política, da economia, etc. Por isso, faz sentido debruçarmos sobre o que diziam estes intelectuais da época para captarmos o cenário do período. Não vamos descartar as Constituições liberais e, para além das Constituições liberais, os Códigos Administrativos da primeira metade de Oitocentos, de Passos Manuel e de Costa Cabral, nem a reforma ampla de Mouzinho da Silveira. Estes Códigos são importantes na perceção da ideologia e do programa político pretendido para a sociedade, desse modo podemos averiguar os projetos dos liberais para a sociedade e a desejada rutura com a ideologia absolutista.

As *fontes* que consultei, embora restringindo a sua quantidade, permitem fazer sequências cronológicas no plural. Essas *fontes*, por outro lado, mostram uma representatividade coletiva e produzem enredos que mostram projetos políticos para a sociedade. Relativamente à produção ou à elaboração das *fontes*, podemos classificá-las como conscientes. A maioria das *fontes* que nos servem de apoio são de âmbito político, devido ao facto, de se tratar de um tema que está remetido para a História Política. Porém, estamos conscientes e temos a noção que esta legislação que nos servirá para consolidar o estudo foi redigida por homens que estavam inseridos nesse contexto.

2. O contexto das reformas administrativas na primeira metade do século XIX

2.1. Os primeiros projetos liberais

Desde a Revolução Liberal que se considerava urgente e indispensável modificar a estrutura administrativa do país, incluindo o mapa administrativo territorial. A estrutura organizacional do espaço herdada do Antigo Regime correspondia a uma administração desordenada com diversos poderes senhoriais¹⁹.

O sistema político do Antigo Regime e a sua administração representavam o modo como os poderes e a sociedade estavam organizados. Permitia uma partilha do poder entre diversos órgãos, estando no topo a Coroa, assegurava a supremacia mas respeitava a autonomia do clero e da nobreza, promovendo a harmonia. Mas esta configuração foi ameaçada com o pombalismo, devido ao carácter ilimitado do poder régio que proporcionou alterações nos poderes jurisdicionais. Em 1792, a coroa pretendeu uma reorganização do mapa administrativo das comarcas, extinguindo as comarcas de dimensão reduzida. As comarcas deveriam ser de maior dimensão e todas sujeitas à autoridade do corregedor para garantir a igualdade e uniformidade na aplicação da justiça, desse modo, extinguiram-se as comarcas de dimensão reduzida. De imediato surgiram obstáculos na concretização dessas medidas: a falta de conhecimento

¹⁹ Para questões da administração do território no Antigo Regime veja-se duas obras: Cf. António Manuel Hespanha, *Poder e Instituições no Antigo Regime*, Guia de Estudo, Lisboa, Cosmos, 1992; Cf. Nuno Gonçalo Monteiro, *Os Concelhos e as Comunidades*, in José Mattoso (dir.); António M. Hespanha (coord.), *História de Portugal. O Antigo Regime (1620-1807)*, vol. IV, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, pp. 303-331.

do território, dificuldade de impor a autoridade, insuficiência de meios humanos e financeiros e, finalmente, por causa da contestação local.

O território do Antigo Regime era uma rede de concelhos, vilas, coutos e honras, onde a jurisdição era exercida de diferentes formas, pela Coroa, pelos senhores ou eclesiásticos. Por esta altura o espaço encontrava-se dividido em três circunscrições básicas: comarcas, provedorias e concelhos. Até ao século XIX, o poder real estava presente na administração local, sobretudo nos concelhos mais importantes, mediante os corregedores e os juizes de fora, além de outras magistraturas especiais. O poder real procurava através do oficialato régio controlar a periferia, especialmente os sectores da justiça e da fazenda. A divisão administrativa que chegou até ao início do século XIX foi “o resultado da sobreposição de circunscrições com uma ou mais existência multissecular, criadas com motivações diferentes e em momentos diferentes”²⁰.

A classe política liberal procurou de imediato implementar mudanças na administração para modernizar o Estado. Existia claramente uma intrínseca relação entre sistemas políticos e sistemas administrativos. Os primeiros liberais tinham no ideário a necessidade de alterar a administração central e local, redefinir o espaço político-administrativo e criar novas instâncias do poder, que permitissem a concretização dos valores político-ideológicos centrais do liberalismo, como a igualdade jurídica, a liberdade e o individualismo. Contudo, essa vontade de modificar a estrutura político-administrativa do Antigo Regime encontrou obstáculos muitas vezes inultrapassáveis.

A realidade estrutural portuguesa Oitocentista impediu grandes avanços na modernização da administração do território do país, verificando-se hesitações, mudanças súbitas de posição e interesses de grupos de elites até praticamente à implantação da República. As questões relacionadas com as reformas administrativas geraram sempre muita discussão e controvérsia em Portugal. Com a Revolução de 1820 subiu ao poder uma elite política influenciada pelo pensamento francês e pela experiência liberal espanhola. Existiam pelo menos dois modelos de administração que Portugal podia adotar para modernizar e modificar a administração, o modelo francês e inglês²¹. O modelo inglês seria difícil de ser concretizado no país, devido,

²⁰ Luís N. Espinha da Silveira, *Território e Poder. Nas origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Lisboa, Patrimonia, 1997, p. 30.

²¹ Sobre as diferenças entre o modelo administrativo inglês e francês veja-se: Cf. García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Cap. II, III e IV, Madrid, Cuadernos Taurus, 1972.

essencialmente, ao poder estar na alçada de uma aristocracia conservadora. Exercer o poder local tratava-se de uma honra e estava confinado aos homens ricos²². O modelo francês foi adotado em Espanha²³ e na Prússia, e os liberais portugueses conheciam melhor o modelo administrativo francês, devido à literatura e à emigração. O modelo francês seria o que se ajustaria melhor à realidade portuguesa. Como tinha acontecido em França, também era necessário em Portugal substituir a oligarquia absolutista por uma sociedade burguesa, e encontrar um equilíbrio entre o poder central e o poder local.

O impedimento por parte do conservadorismo à modernização administrativa do país, e das fações liberais quanto ao melhor modelo de administração para o país, proporcionou a alternância entre o modelo centralizador e descentralizador até ao fim do século. A posição centralizadora defendia a sujeição das câmaras e órgãos, a redução das atribuições dos municípios, a manutenção do número de concelhos, e a eleição indireta dos vereadores. Enquanto, a posição descentralizadora, defendia posições opostas, entre as quais, um município liberto e com independência suficiente do poder central. Pelo menos um fator podia facilitar na consolidação de uma administração liberal no caso português, ao contrário da Espanha e França não existiam particularismos provinciais a eliminar e havia uma tradição concelhia e paroquial consolidada. O ideário dos liberais relativamente à administração central e local baseava-se numa rede de municípios cobrindo o território do país, dotada de uma certa uniformidade e de uma certa autonomia.

O período de 1820 até ao fim da Guerra Civil em 1834, caracterizou-se pelo conflito entre a velha e a nova ordem, entre o absolutismo e os liberais. Esta instabilidade vivida não permitiu que o ideário liberal fosse concretizado na sociedade, apesar das tentativas. Marino Miguel Franzini²⁴ destacou-se na implantação e construção do liberalismo em Portugal, sendo um dos elementos mais ativos no processo de preparação das reformas do mapa administrativo no primeiro ciclo liberal. Franzini dizia em 1822, ao apresentar o seu projeto de delimitação dos círculos eleitorais, “a atual divisão do território português era a mais defeituosa que se conhecia,

²² J. V. Beckett, *The Aristocracy in England (1660-1914)*, Oxford, Blackwell, pp. 374-402.

²³ Para seguir todos os acontecimentos na administração espanhola no século XIX consulte-se: Concepción de Castro, *La Revolución Liberal y los Municipios Españoles (1812-1868)*, Madrid, Alianza Aditorial, 1979.

²⁴ Veja-se o estudo sobre esta figura: Maria de Fátima Nunes, *O Liberalismo Português: Ideários e Ciências. O Universo de Marino Miguel Franzini (1800-1860)*, Lisboa, Centro de História da Cultura da Universidade de Lisboa, 1988.

achando-se as comarcas com inumeráveis encravamentos que causam o maior incômodo e confusão aos habitantes”²⁵.

A discussão parlamentar de 1821 a 1823 demonstrava o interesse em proporcionar um poder municipal forte e renovado, e retirar a confiança às antigas elites locais que mantinham privilégios. Os liberais, do ponto de vista ideológico, entendiam que a soberania residia na Nação (Constituição de 1822), a qual era composta por cidadãos dotados de direitos e deveres²⁶. Porém, este será um ponto da futura divisão entre os liberais, cartistas e setembristas, e que só os primeiros vão continuar a defender. Na Constituição de 1822²⁷ prevista a reforma administrativa e a independência da função judicial²⁸. Quanto à administração local estabelecia a divisão do país em distritos e concelhos²⁹. Em cada distrito passaria a haver um administrador-geral nomeado pelo rei, este seria assistido por uma Junta administrativa onde estavam representados os concelhos. Ainda antes da publicação da Constituição, as Cortes decidiram reformar as câmaras municipais, na sua composição e modo de eleição³⁰. Contudo, a contrarrevolução de 1823 impediu a concretização e a aplicação do ideário administrativo na sociedade. Nas primeiras Cortes vigorou, portanto, o modelo centralizador, inspirado na experiência francesa de 1789 e na Constituição espanhola de Cádiz. A partir de 1823, com o regresso do absolutismo mitigado, esses ideários liberais foram rejeitados, vivia-se então num impasse e, formalmente, mantinha-se o liberalismo.

A problemática da questão administrativa voltou a ser discutida entre 1826 e 1828, até porque a Carta Constitucional de 1826 era vaga nesse ponto. A Carta Constitucional³¹ outorgada por D. Pedro foi elaborada ainda num processo conflituoso

²⁵ *Diário das Cortes*, tomo VI, Lisboa, 1822, p. 443.

²⁶ Sobre a questão dos direitos e deveres no liberalismo veja-se: António Manuel Hespanha, *Guiando a Mão Invisível: Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*, Coimbra, Livraria Almedina, 2004.

²⁷ A Constituição de 1822 estabelecia as seguintes linhas gerais: que todos os portugueses eram cidadãos e gozam dessa qualidade (Título I, n.º 1 do artigo 20.º cap. II); e que a soberania residia na Nação; o rei quase não tinha poderes, apenas lhe competia: fazer executar as leis, expedir os decretos, instruções e regulamentos; ter em atenção tudo que diga respeito à segurança interna e externa do Estado (Artigo 122.º, título IV, cap. I). Esta constituição veio exprimir a igualdade perante a lei e a liberdade de acesso à propriedade. No entanto, estes direitos e deveres decretados na constituição levaram anos a implantar. Era praticamente um programa político, social e económico o que vinha delineado na Constituição.

²⁸ Artigos 176.º e seguintes.

²⁹ Artigos 212.º e 218.º.

³⁰ Lei de 20 de julho de 1822, completada pelo decreto de 5 de abril de 1823.

³¹ A Carta reforça o poder real denominando-o poder moderador (Título I), instituiu um sistema bicameral pela criação da Câmara dos Pares composta por membros vitalícios e hereditários, nomeados pelo rei (o rei podia, ainda, convocar as Cortes, dissolver a Câmara dos Deputados, sancionar decretos das Cortes).

no seio da sociedade portuguesa, entre o absolutismo e o liberalismo. No entanto, não repôs os ideais do Antigo Regime, embora definisse para o Reino um ordenamento político-constitucional menos radical do que o da Constituição de 1822, com influência de Benjamin Constant. Para a discussão sobre a matéria administrativa constituíram-se duas comissões na Câmara dos Deputados: uma para estudar a divisão do território e outra para estudar a administração local. A primeira comissão apresentou um projeto de divisão política, judicial e administrativa. Previa a comissão a existência de províncias, comarcas e concelhos, eliminar sete províncias no continente, duas nas ilhas e cinco no Ultramar. As províncias seriam divididas em comarcas, e o melhor seria suprimir os concelhos com menos de 200 fogos, pois não formavam câmaras eleivas³² e dividir os concelhos maiores. A outra comissão, a da administração, pretendia o modelo francês, um sistema de províncias, comarcas e concelhos, com a escolha dos magistrados a ser de nomeação régia³³.

O projeto delineava a divisão do território em três graus de circunscrições: províncias, comarcas e municípios. Em cada província passava a existir um administrador-geral de nomeação régia. Nas comarcas criavam-se os administradores-gerais, que obedeciam ao administrador-geral da província, também nomeados pelo monarca. Nos municípios haveria um administrador do concelho, nomeado pelo Ministério do Reino, auxiliado por adjuntos. Para infelicidade dos liberais nem a divisão do território nem o Código foram aplicados com o regresso do absolutismo como, aliás, seria de esperar. D. Miguel regressou do exílio de Viena de Áustria e jurou a Carta para fazer a vontade do seu irmão, mas a 13 de março de 1828 dissolveu a Câmara dos Deputados, numa atitude de fazer regressar o absolutismo.

Aterrorizados pelos absolutistas, os liberais deslocam-se para França e Inglaterra. Entre 1826 e 1834 a sociedade portuguesa voltou a viver segundo os desígnios do absolutismo, mas só a partir de 1828, com o regresso de D. Miguel e a convocação das Cortes “à maneira antiga”, e se não bastasse, num clima de guerra civil, que terminaria em 26 de maio de 1834, com a vitória dos liberais, defensores da causa de D. Pedro.

³² *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. II, 1828, p. 161.

³³ O parecer está publicado no *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. II, 1828, p. 161.

2.2. A edificação da administração liberal por Mouzinho da Silveira

Mouzinho da Silveira, sem perder tempo, começou a “criar as condições jurídico-institucionais para que Portugal pudesse constituir-se num Estado moderno, onde a burguesia moderada e empreendedora pudesse, finalmente, substituir a aristocracia senhorial e as estruturas do «Portugal velho» do Antigo Regime”³⁴. Tratou de abolir os pequenos morgadios, extinguir os impostos dos dízimos, revogar os foros, censos e rações, reorganizar as finanças públicas, a justiça e a administração.

O modelo escolhido para a sociedade após a definitiva vitória dos liberais foi de uma ponderação excessiva do poder central e uma reduzida participação das populações. Mouzinho considerava a administração como a cadeia que liga todas as partes do corpo social. Quanto à justiça, esta impedia, que essa cadeia se rompesse, evitando os vícios e os abusos³⁵. A obra de Mouzinho deu início e um forte impulso para o início da construção do Estado liberal e da administração pública em moldes liberais, combinando a sua experiência de magistrado e de alto funcionário com os ideais da Revolução Francesa apreendidos durante o período de exílio em França (1828-1832).

Mouzinho da Silveira não era um liberal revolucionário, era antes reformador que defendia a ordem, a hierarquização da sociedade e a disciplina³⁶. Concebeu um “projeto de transformação global das realidades nacionais, cuja orientação fundamental era destruição das estruturas velhas e caducas do Antigo Regime e a construção de uma Nação moderna, capaz de enfileirar ao lado das suas congéneres europeias, trilhando os caminhos do progresso que as «luzes modernas» lhe apontavam”³⁷. Por conseguinte, iniciou o processo do desmantelamento da ordem jurídica do absolutismo com os decretos que regulavam a fazenda pública e a organização judiciária do Reino e, ainda, com o Decreto nº 23, de 16 de maio de 1832, a reorganização administrativa do país³⁸.

Na consciência de Mouzinho certamente estão presentes três aspetos

³⁴ César Oliveira (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local. Dos fins da Idade Média à União Europeia*, Lisboa, Temas e Debates, 1996, p. 181.

³⁵ Para consultar os textos de Mouzinho da Silveira que foram recolhidos veja-se: José António Santos, *Poder Local. Antologia*, 2ª ed., Lisboa, Mosaicos Editores, 1988.

³⁶ Veja-se sobre Mouzinho da Silveira os escritos dos autores contemporâneos: Almeida Garrett, *Memória Histórica de J. Xavier Mouzinho da Silveira*, vol. I, Porto, 1963, pp. 986-1000; Oliveira Martins, *Portugal Contemporâneo*, t. I, livro III, cap. V, 8 ed., Lisboa, Guimarães e Cª edições, 1976, pp. 346-376.

³⁷ António Pedro Manique, *ob. cit.*, p. 47-48.

³⁸ O Decreto nº 22 refere-se à organização e administração da fazenda pública. Enquanto o Decreto nº 23 refere-se à administração local. E, por último, o Decreto nº 24 sobre a organização judiciária.

fundamentais. Em primeiro lugar, a lei como o garante da liberdade individual do indivíduo, e essa liberdade implicou a criação de mecanismos que lhe assegurem a defesa contra os abusos do poder. Em segundo lugar, o direito à propriedade por parte dos indivíduos, daí decorreu a necessidade de libertar o homem dos senhores das terras. Por fim, a solução dos problemas económicos passou pela revogação da legislação antieconómica e anticomercial em vigor. Este conjunto de medidas de carácter social e económico constituem as bases da construção de uma nova sociedade de cariz liberal, mas este sistema necessitava de um suporte institucional que assegurasse sua plena concretização³⁹.

A administração pública na ótica de Mouzinho devia estar ao serviço do bem comum, para harmonizar as relações entre o próprio Estado e o povo. Para isso, procurou construir uma máquina administrativa liberal que pudesse garantir o controlo sobre o território nacional, de modo a reprimir as velhas classes dominantes e assegurar o predomínio das classes médias ascendentes ainda que estas fossem relativamente minoritárias. O Decreto nº 23 que se destinava a reformar a administração foi influenciado pela organização político-administrativa francesa, do Código Napoleão do ano VIII da Revolução Francesa. Há quem defendesse que Mouzinho não copiou exaustivamente os conceitos da organização administrativa francesa, mas sim adaptou-os à realidade portuguesa. No fundo limitou-se a concretizar as ideias que já haviam sido discutidas pelos liberais portugueses, e já constavam no programa liberal desde 1822. Contudo, a divisão político-administrativa de Mouzinho era, praticamente, a mesma que foi herdada do Antigo Regime⁴⁰.

Mouzinho construiu uma divisão político-administrativa de três níveis: a província, as comarcas e os concelhos. À frente de cada província estava um prefeito, nas comarcas um subprefeito e em cada concelho um provedor. Todas estas autoridades eram de nomeação régia. Junto de cada um dos magistrados régios esteve uma Junta de cidadãos da confiança dos povos e por eles eleitos: a Junta Geral de Província, a Junta de Comarca, e a Câmara Municipal do Concelho. Estes deviam promover os seus interesses, vigiar e deliberar sobre as matérias. A Câmara Municipal era de base eletiva com meros poderes de iniciativa e consulta, ficando reduzidas praticamente a um órgão

³⁹ António Pedro Manique, *Mouzinho da Silveira. Liberalismo e Administração Pública*, Lisboa, Livros do Horizonte, 1989, p. 76.

⁴⁰ Antes da reforma de 1836-1838 levada a cabo por Passos Manuel, havia em Portugal seis províncias, 785 concelhos, com um número próximo das 4.086 freguesias. Os dados foram obtidos a partir da fonte, *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1843, p. 151 e seguintes.

consultivo, o que causou violenta reação⁴¹. Os elegíveis para vereadores eram os cidadãos com rendimentos anuais mínimos de 200 mil réis nas cidades, enquanto nos concelhos rurais 20 mil réis. As eleições eram indiretas: as paróquias nomeavam eleitores que por sua vez nomeavam os vereadores das câmaras. As câmaras escolhiam os procuradores que integravam as Juntas de Comarca. As quais elegem os componentes das Juntas Gerais de província.

O sistema administrativo de Mouzinho da Silveira provocou uma verdadeira onda de protestos de norte a sul do país e foi um dos principais pontos de discórdia das facções liberais, na Câmara dos Deputados. Marcelo Caetano refere que as queixas foram dirigidas aos indivíduos escolhidos para as magistraturas, sobretudo, ao modo como exerciam a atividade, e ao espírito centralizador e anti municipal do decreto⁴². O descontentamento contra os magistrados vinha essencialmente dos prefeitos das províncias, sobretudo, por causa do seu amplo poder. Este enorme poder que tinham adquirido muitas vezes foi confundido com o poder dos senhores das terras que administravam e, frequentemente, eram corruptos e ignorantes. Os prefeitos foram acusados de atos ilícitos e de oportunismo político, como comprova o relato das sessões da Câmara dos Deputados na sessão de 1834, no qual são acusados pelos deputados, entre o quais, Passos Manuel⁴³. As críticas dirigidas ao novo sistema administrativo vinham das câmaras municipais através de representações, da Câmara dos Deputados, onde o partido da oposição atribuía à nova administração os males da sociedade portuguesa. O país recebeu mal este novo sistema administrativo, e os homens que tinham a missão de executar os novos desígnios da administração não possuíam a preparação adequada nem imparcialidade.

Em relação à crítica ao espírito centralizador do decreto, este foi feito pelo povo que estavam habituados à liberdade municipal. As intromissões no mundo local foram mal vistas, como nestes dois casos: corregedores nos negócios municipais e a influência dos magistrados régios na eleição dos vereadores. Os apoiantes do decreto de Mouzinho defendiam-se com os argumentos que as liberdades municipais só favoreciam o abandono e a inércia do concelho, e que as provedorias eram estranhas às Câmaras Municipais⁴⁴.

⁴¹ Marcelo Caetano, *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*, (Organização e prefácio de Diogo Freitas do Amaral), Coimbra, Coimbra Editora, 1994, p. 330.

⁴² *Idem, ibidem*, p. 375.

⁴³ *Câmara dos Deputados*, sessão de 23 de agosto de 1834.

⁴⁴ *Idem*, sessão de 24 de agosto de 1834.

2.3. Descentralização administrativa com Passos Manuel

A partir de 1834, as dissensões passariam a ser entre as próprias facções liberais, de moderados e radicais, que explodiu logo em setembro de 1836. Assistiu-se a um período de forte instabilidade com divergências entre deputados e os Pares do Reino, que levou D. Maria a dissolver o parlamento e a optar pela convocação de eleições. Os descontentamentos aumentavam em vários pontos do país contra o ministério cartista, e para o qual muito contribuiu a Revolta de 12 de agosto em Espanha, para dar força aos opositores. A lista radical conseguiu um bom resultado no Porto e quando chegaram a Lisboa, os deputados foram recebidos em euforia pelo povo. Este acontecimento proporcionou a demissão do duque da Terceira⁴⁵. Praticamente sem outra possibilidade a rainha autorizou os setembristas a formar governo. A figura que mais se destacou foi Passos Manuel, que conseguiu aguentar-se na governação, depois das tentativas feitas pela rainha e pelos revoltosos para recuperar o poder. Manuel da Silva Passos (1805-1863) promulgou imensa legislação, aproveitando a bagagem jurídica e a experiência adquiridas no estrangeiro, para impor um sistema doutrinário, assente em grande medida, num liberalismo de raiz popular⁴⁶.

A obra legislativa de Passos Manuel contribuiu, de certa forma, para implementar o liberalismo numa sociedade que ainda vivia lado a lado com a estrutura e os princípios do Antigo Regime. Durante o período em que governou promulgou medidas importantes para aquele contexto, a proibição de importar e exportar das colónias portuguesas, a primeira grande reforma no ensino, a criação de escolas secundárias e superiores, o primeiro código administrativo, procurou também diminuir a despesa pública na administração pública ao reduzir os gastos com o pessoal, suprimindo os empregos que não fossem necessários para o serviço público. Todavia, a política setembrista fracassou nos seguintes aspetos: faltou um suporte social duradouro; a escassez de elementos da classe média; a fraca taxa de urbanização; o peso do conservadorismo e da Igreja continuaram a influenciar a população.

Passos Manuel procurou solucionar os diversos problemas na administração do país e encontrar novos mecanismos e soluções diferentes de Mouzinho da Silveira. Em 1835 os deputados tomaram uma série de medidas para impedir a concretização do ideário de Mouzinho da Silveira. As alterações efetuadas em 1835 na legislação de

⁴⁵ Para ver como se processou a Revolução de Setembro de 1836 consulte-se: Cf. Benedita Duque Viera, *A Revolução de Setembro e a Discussão Constitucional de 1837*, Lisboa, Edições Salamandra, 1987.

⁴⁶ Ver Joel Serrão, «Passos Manuel», in *Dicionário da História de Portugal*, vol. III, pp. 312-314.

Mouzinho da Silveira que mais tarde vão ser acolhidas pelo Código Administrativo de 1836 apontavam, precisamente, no sentido de diminuir o poder do centro sobre a periferia. O projeto de lei de 6 de outubro de 1834 foi a tentativa inicial de alterar o Decreto nº 23, e serviu de base aos trabalhos seguintes⁴⁷. O plano do decreto destinou-se a suprimir de imediato os prefeitos das províncias, os provedores dos concelhos os secretários e conselheiros das prefeituras e as juntas de província. Os subprefeitos que passaram a ter a denominação de Administradores de Comarca ficaram dependentes da secretaria de estado dos negócios do reino. E todas as funções que estavam conferidas aos provedores passando a ser da responsabilidade das câmaras e seus presidentes, e recuperando os párocos as atribuições do registo civil.

O projeto de lei de 30 de outubro de 1834 instituiu os administradores dos concelhos em substituição dos provedores. Os administradores dos concelhos seriam nomeados pelo poder central sob proposta das respetivas câmaras em lista tríplice ou quádrupla. Em 8 de abril surgiu nova iniciativa, o projeto apresentado por Dias de Oliveira, que além de outras propostas, procurava o aumento do número de círculos administrativos reduzindo e limitando os concelhos. Enquanto a lei de 25 de abril de 1835 dividia o país em dezassete distritos administrativos, dividindo-se estes em concelhos. Em cada distrito encontrava-se um elemento de nomeação régia e uma junta de distrito, eletiva, com as funções das extintas juntas provinciais. Os conselhos de prefeitura são substituídos por comissões, os administradores dos concelhos são escolhidos pelo Governo. O Executivo completou estas medidas com o decreto de 18 de julho de 1835 e delineava a divisão do país em distritos, concelhos e paróquias. Na paróquia, o regedor foi substituído pelo comissário de paróquia.

A Revolução de Setembro possibilitou a elaboração desta legislação que procurava uma nova administração para o país. Depois da restauração provisória da Constituição de 1822, a nível administrativo publicou-se o primeiro Código Administrativo em 31 de dezembro de 1836, que teve a assinatura de Passos Manuel. Procurando uma nova solução para a administração do país, mas tendo como base o Decreto de 16 de maio de 1832 de Mouzinho da Silveira de forma a “corrigir os vícios da legislação anterior, pretendia o código sistematizar as leis administrativas, emendá-las e adaptá-las às realidades nacionais”⁴⁸.

⁴⁷ O projeto de lei de 6 de outubro de 1834; o projeto de lei de 30 de outubro de 1834; a proposta de lei de 20 de janeiro de 1835; o projeto de lei de 21 de janeiro de 1835; e o projeto de lei de 8 de abril de 1835.

⁴⁸ António Pedro Manique, *ob. cit.*, p. 184.

A nível da administração foram decretadas mudanças sem grande significado, tais como: os governadores civis passaram a ser chamados administradores gerais e tendo-lhes sido atribuído mais poder, e continuaram de forma provisória a existir a divisão em distritos administrativos, as juntas gerais e os conselhos de distrito. As mudanças mais significativas efetuaram-se com o Decreto de 15 de setembro de 1836 e com o Decreto de 6 de novembro. No primeiro decreto foi suprimido o conselho de estado, passando o conselho de ministro a ter as atribuições do anterior. O segundo decreto mencionava a divisão do território, e foi direcionado à supressão dos concelhos. Deste modo a legislação de 1835 e os decretos do ano de 1836 permitiram a redução significativa do número de concelhos, de 799 passaram a ser 351 (suprimiram-se 455 concelhos), modificando a organização e divisão territorial, sendo de facto, a primeira grande mudança no espaço administrativo.

Esta redução foi imposta devido aos concelhos pequenos não gerarem receitas suficientes, capazes de fazer face às necessidades dos habitantes. Por outro lado, era difícil encontrar líderes e elites capazes de desempenhar as respetivas funções⁴⁹. Assim, o país ficava dividido em distritos, concelhos e paróquias sendo magistrados administrativos o administrador geral dos distritos, o administrador do concelho e o regedor da paróquia. Os órgãos coletivos eram a junta geral administrativa do distrito, a câmara municipal e a junta de paróquia. Sem dúvida que as câmaras municipais na legislação setembrista tinham uma maior autonomia e largas atribuições.

Em comparação com a legislação administrativa de Mouzinho esta era descentralizadora, e esteve sujeita a severas críticas. Após ano e meio de vigência reconhecia-se a necessidade de propor mudanças ao Governo, pois o Código não estava a resultar. Eram apontadas falhas como o grande número de cargos eletivos, breve duração dos cargos, frequência das eleições, falta de preparação dos funcionários, separação entre funcionários administrativos e judiciais. Esta autonomia administrativa contrastava com a realidade do país, onde figurava um elevado número de analfabetos. Nos anos seguintes começou-se a pensar reformar o Código. O Código tinha sido inspirado nas ideias nacionalistas e liberais, e tinha como grande finalidade dar aos municípios uma autonomia para a qual estes não estavam preparados, contudo a realidade do país não permitia o bom funcionamento do Código.

⁴⁹ César Oliveira, *ob. cit.*, p. 208.

2.4. A centralização administrativa com Costa Cabral

O cabralismo instalado no poder procedeu ao controlo parlamentar para apaziguar os ânimos entre os adeptos da Carta Constitucional de 1826 e os setembristas revoltosos. Na administração retiraram poder aos municípios e, pelo seu turno, introduziram melhorias no processo de integração do espaço económico nacional com uma política de obras públicas, de fomento e de criação de novas empresas. Todavia, não existia um consenso entre as fações liberais, e o clima de crise económica veio provocar uma certa instabilidade na década de 1840. A crise económica de 1846 veio agravar o descontentamento popular, e em abril de 1846 floriu uma revolta popular típica do Antigo Regime que ficou conhecida como Maria da Fonte.

Os anti cabralistas apoiaram esta rebelião, e o ministério de Costa Cabral caiu em 18 de maio. Mas em 6 de outubro do mesmo ano recuperou o poder, com o apoio de Saldanha. A rainha não estava disposta a aceitar esse cenário, e é então que o duque da Palmela que forma um novo Governo, onde Costa Cabral dominava. Esta situação desencadeou a Guerra Civil da Patuleia em 8 de outubro de 1846, liderada pelos setembristas. Mais de um ano passado esta guerra terminaria com a assinatura da Convenção de Gramido que impôs a Portugal uma paz tutelada pela Inglaterra, França e Espanha. Costa Cabral regressaria ao poder em julho de 1849, apoiado pelo Saldanha. Descontente com Costa Cabral, Saldanha chefiou mais um golpe militar que poria termo à instabilidade política em Portugal.

O Código Administrativo de 18 de março de 1842 foi procedido de três propostas de lei e dos trabalhos da comissão que foi nomeada para os efeitos⁵⁰. A proposta de lei de 16 de março de 1839 propôs a divisão em distritos e concelhos, eliminando de novo a paróquia, a criando um comissário real⁵¹ no distrito, que ficava lado a lado com o governador civil. As alterações não ficariam por aqui, pretendia-se que as Juntas Gerais passassem a ser constituídas por procuradores eleitos pelas câmaras, e nos concelhos o administrador seria designado pelo rei nos eleitos para vereadores. Criava-se um regime especial para as câmaras de Lisboa e do Porto.

A proposta de lei de 17 de janeiro de 1840 visava obter autorização para reformar a organização administrativa, judiciária e fiscal e constituiu uma iniciativa da parte do ministro do Reino, Rodrigo da Fonseca Magalhães. No entanto, as propostas de

⁵⁰ A comissão de trabalho foi nomeada em 3 de agosto de 1838 para reformar o Código Administrativo de 1836.

⁵¹ Pretendia-se com a figura do Comissário Real o controlo da administração municipal, tarefa antes da reforma de Mouzinho desempenhada pelos corregedores das comarcas.

lei que alteraram o Código de 1836 e que prepararam o seguinte foram, sobretudo a lei de 29 de outubro de 1840, a lei de 27 de outubro de 1841 e as duas leis de 16 de novembro de 1841⁵². A primeira estabelece que as juntas de paróquia deixam de fazer parte da organização administrativa. Criou-se o conselho municipal dos maiores e menores contribuintes. As juntas gerais de distrito passaram a ser compostas de procuradores nomeados pelas câmaras e pelos conselhos municipais. O regedor ficou a ser um delegado do administrador do concelho sendo nomeado pelo rei. A segunda lei destinou-se à discussão e aprovação dos orçamentos municipais.

Estava desta forma preparada a codificação administrativa de 1842, claramente de espírito centralizador. Esta centralização pretendida só seria efetiva se o Estado possuísse uma máquina administrativa eficiente, tendo à disposição meios materiais e humanos suficientes e competentes. Optou-se pelo concurso público para a seleção de funcionários, sendo assegurada, portanto, a igualdade de oportunidades dos candidatos baseada no mérito, em detrimento de privilégios. Mas em vez dos agentes do poder central terem grande intervenção no domínio da vida local de modo a honrar o serviço público, o que se passou de facto foi as elites terem o caminho mais facilitado na administração municipal.

As comunidades locais resistiam à penetração do Estado. Era claro que a população não via com agrado o reforço da autoridade do Estado no território. Passaram a olhar com desconfiança para os funcionários. Outra consequência da pouca atividade dos funcionários deveu-se, por outro, só uma parte dos funcionários recebiam ordenados ou gratificações das câmaras. Como refere Luís Espinha da Silveira, só desfrutavam do salário proveniente do orçamento do Estado, o governador civil, o secretário do governo civil, os empregados da respetiva secretaria e os do sector da fazenda. Enquanto os funcionários da administração concelhia recebiam um ordenado fixo pelo município, e o administrador do concelho auferia somente de uma gratificação da câmara⁵³. Ora, tirando os vencimentos do governador civil e do secretário, os restantes dos vencimentos eram baixos. E os lugares das juntas e conselhos de distrito, vereação e conselhos municipais, juntas de paróquia e regedor eram gratuitos. Basicamente eram compensados pela honra de ocupar os cargos administrativos.

Na literatura era visível o descontentamento com o projeto administrativo de Costa Cabral. Aludiu Alexandre Herculano sobre a desilusão dos velhos liberais:

⁵² Marcelo Caetano, *ob. cit.*, p. 396.

⁵³ Luís N. Espinha da Silveira, *ob. cit.*, p. 107.

"ponderam que a mudança das instituições políticas de qualquer país por via de uma revolução é sempre um abalo profundo cheio de riscos, e que mais de uma vez, longe de produzir o bem, tem conduzido as sociedades à ruína"⁵⁴. O excesso de centralismo na administração trazia vários problemas como relata Almeida Garrett durante a sua vigência como parlamentar denunciando os seus vícios. Aludiu ele que existia um número muito elevado de governadores civis que trabalhavam pouco, mas não ganhavam e nem tinham tempo. Quanto à organização administrativa considerava-a absurda. Resumindo, Garrett queixava-se das dificuldades de penetração do Estado na sociedade conservadora, para além da falta de meios financeiros e de recursos humanos da administração local.

Podemos pelo menos identificar duas tentativas de reforma deste Código, a primeira a cargo de Almeida Garrett⁵⁵ e a segunda de Braancamp. Garrett defende a necessidade de retificação de alguns princípios da administração. Bom conhecedor do estado da administração do país, pretendia que a divisão administrativa voltasse a ser como em 1832, em províncias, comarcas e concelhos, mas admitindo no entanto as paróquias. No concelho toda a administração pertencia à câmara, cujo presidente seria nomeado pelo Governo. Eram extintas as administrações de concelho e as câmaras ficariam sob a fiscalização de um provedor de comarca, existindo em cada província existiria um governador civil, uma Junta e Conselho de Província. Nas paróquias continuariam o regedor e a junta.

A segunda intenção partiu do ministro do Reino Anselmo José Braancamp, que criou uma comissão para reformar o Código, pelo Decreto de 16 de Abril de 1862. Era proposto a divisão em distritos, comarcas, concelhos e em regedorias. Os magistrados administrativos seriam o governador civil, o administrador de comarca, a adjunto do administrador de comarca nos concelhos, e o regedor. Além das regedorias, nas paróquias continuavam a existir as juntas de paróquia, destinadas à administração de bens paroquiais e da fábrica da Igreja. Os concelhos de Lisboa e Porto teriam uma organização especial. Uma como a outra proposta não tiveram aceitação, e o Código de 1842, tão criticado, permanecia intacto.

O Código Administrativo de Costa Cabral esteve em vigor 36 anos, tendo sido revogado a 1 de janeiro de 1879. Esta longa permanência do centralismo pode ser explicada pelo mecanismo adotado pelo Governo, no qual antes dos atos eleitorais o

⁵⁴ Alexandre Herculano, *ob. cit.*, pp. 5 e seguintes.

⁵⁵ *Diário de Governo* de 26 de janeiro de 1854, nº 22.

Governo substituía os funcionários que considerava pouco fiéis e procedia igualmente à dissolução dos corpos municipais que não conseguia controlar. Os processos eleitorais eram viciados e falsificados e a prática dos subornos era corrente⁵⁶. Igualmente, pela pacificação a partir de 1851 com a Regeneração, e ainda, pela resistência da sociedade a novos projetos administrativos. Porém, continuaram a reduzir o número de concelhos por causa do novo tipo de gestão do Estado, assistiu-se, assim ao reordenamento do espaço territorial, e à instauração de uma nova forma de autoridade do poder central.

Tabela 1- Diplomas que modificaram a administração do país até 1868

Diplomas	Referência
Constituição de 1822, de 23 de setembro	No título VI estabelece a divisão do reino em distritos e em concelhos
Carta Constitucional de 1826, de 29 de abril	No título VII estabelece que haja Câmaras em todas as cidades e vilas existentes ou que venham a ser criadas
Decreto n.º 25, de 26 de novembro de 1830	Cria as Juntas de Paróquia com carácter eletivo
Decreto n.º 26, de 27 de novembro de 1830	Organiza as Câmaras Municipais de acordo com a Carta Constitucional de 1826
Decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832	Estabelece o princípio da divisão do território em províncias, comarcas e concelhos; extingue as antigas magistraturas locais
Decreto n.º 65, de 28 de junho de 1833	Estabelece a designação e o número das províncias, comarcas e concelhos, ordenando uma nova demarcação destes últimos
Decreto de 3 de junho de 1834	Especifica as freguesias pertencentes a cada um dos concelhos designados no decreto anterior
Carta de Lei de 25 de abril de 1835	Estabelece as bases do novo sistema administrativo; divide o território em distritos e concelhos e prevê a possibilidade de uma Junta de Paróquia em cada freguesia
Decreto de 6 de novembro de 1836	Procede à demarcação dos territórios concelhios, reduzindo o seu número em mais de quatro centenas e meia
Carta de Lei de 28 de abril de 1837	Altera a divisão do território prevista no decreto anterior
Carta de Lei de 28 de abril de 1837	<i>Idem</i>
Carta de Lei de 12 de junho de 1837	<i>Idem</i>

⁵⁶ Veja-se o artigo, Maria Fátima Bonifácio, *A Guerra de Todos Contra Todos* (ensaio sobre a instabilidade política antes da Regeneração), in *Análise Social*, vol. XXVII (115), 1992, pp. 91-134.

Carta de Lei de 4 de julho de 1837	<i>Idem</i>
Carta de Lei de 27 de setembro de 1837	<i>Idem</i>
Carta de Lei de 7 de outubro de 1837	<i>Idem</i>
Carta de Lei de 22 de dezembro de 1837	<i>Idem</i>
Carta de Lei de 2 de janeiro de 1838	<i>Idem</i>
Carta de Lei de 22 de fevereiro de 1838	<i>Idem</i>
Carta de Lei de 17 de abril de 1838	<i>Idem</i>
Constituição de 20 de março de 1838	No título VIII consagra-se a existência de distritos e concelhos
Carta de Lei de 29 de outubro de 1840	A paróquia deixa de fazer parte da organização administrativa
Carta de Lei de 2 de dezembro de 1840.	Autoriza o governo a proceder à divisão, união e supressão de paróquias
Decreto de 18 de março de 1842	Aprova o Código Administrativo; consagra a divisão do território em distritos e concelhos
Decreto de 31 de dezembro de 1853	Estabelece nova divisão das comarcas, julgados e concelhos
Decreto de 19 de maio de 1854	Estabelece as regras e dá as providências necessárias para a execução uniforme do decreto anterior
Decreto de 24 de outubro de 1855	Introduz alterações na divisão territorial; reduz o número de concelhos
Reforma administrativa de 1867	Aprova o novo Código Administrativo; reduz o número de distritos e de concelhos
Decreto de 14 de janeiro de 1868	Revoga o Código Administrativo de 1867 e repõe em vigor o Código Administrativo de 1842

Obs.: Os diplomas atrás referidos indicam que as reformas administrativas não são definitivas, e nem os limites de um concelho ou de uma paróquia são eternos e imutáveis.

Do fim da guerra civil até 1851, passaram trinta anos entre ideias e projetos que os liberais procuraram implementar na sociedade. No entanto, surgiram obstáculos que impediram a concretização total dos seus ideais para derrubar a estrutura administrativa do Antigo Regime. Todavia, deram-se os primeiros passos, durante esta primeira metade do século XIX, para a especialização das capacidades administrativas do Estado, graças à centralização do poder político e administrativo o que permitiu o esvaziamento dos poderes periféricos e intermédios e, ainda, com a crescente racionalização burocrática das estruturas e meios de administração. Em suma, o Estado deixou de ser praticamente invisível nos meios rurais para se tornar uma presença regular, mas de forma paulatina., não tendo o Estado mecanismos de vigilância. A crise de subsistência e a persistência do absolutismo provocaram um quadro de tumultos e distúrbios durante a primeira metade do século XIX⁵⁷. Esta integração paulatina decorreu de conflitos e contradições, de imposições violentas e submissões passivas, através das novas formas de governação: da polícia, do cadastro e da descrição⁵⁸.

3. O mentor da reforma administrativa de 1867

3.1. Sinopse biográfica de Martens Ferrão

João Baptista da Silva Ferrão de Carvalho Martens, mais conhecido por Martens Ferrão, nasceu nos arredores de Lisboa, mais concretamente no antigo concelho de Olivais, a 28 de janeiro de 1824, e morreu a 15 de novembro de 1895, em Florença. Fez estudos preparatórios em Lisboa, ingressando na Universidade de Coimbra a 24 de outubro de 1848, para frequentar o curso de Direito. Aluno brilhante segundo é perceptível nos seus textos académicos, obteve o bacharelato a 8 de maio de 1852 e a licenciatura a 24 de julho de 1854. Doutorou-se depois em Direito, apresentando a dissertação inaugural para o Ato de Conclusões Magnas intitulado, *Teoria do Homem e da Humanidade; Teoria Transcendente da Ciência Económica; Organização da*

⁵⁷ Para a questão dos distúrbios e tumultos entre o período de 1834 a 1844 consultar veja-se: Cf. Maria de Fátima Sá e Melo Ferreira, *Rebeldes e Insubmissos. Resistências Populares ao Liberalismo (1834-1844)*, Porto, Edições Afrontamento, 2002.

⁵⁸ António Manuel Hespanha, *Que Sentido tem Estudar a «Questão» do Estado da Monarquia Constitucional Portuguesa*, in P. Tavares de Almeida; Rui M. C. Branco (coords.), *Burocracia, Estado e Território. Portugal e Espanha (séculos XIX e XX)*, Lisboa, Livros Horizonte, 2007, p. 18.

*Indústria*⁵⁹. Esta dissertação é um verdadeiro tratado do homem e da humanidade, na componente da razão e da justiça.

A sua atividade profissional desenvolveu-se em dois campos: como professor na Universidade de Coimbra a partir de 1858, e na política, como membro do partido Regenerador. Como político, Martens Ferrão, iniciou a sua carreira em meados da década de 1850, já não pertencendo ao primeiro ciclo de liberais, ora, na Regeneração assistiu-se à renovação da classe política⁶⁰. Ferrão ocupou diversos cargos políticos, deputado, ministro, procurador-geral da coroa e da fazenda, par do reino e conselheiro de Estado. Na universidade lecionou diversas cadeiras, Economia Política e Estatística da Fazenda, Direito Criminal e Medicina Legal, Hermenêutica e Prática do Processo, Direito Romano e Ciências e Legislação Financeira. Ocupou a pasta da Justiça e Negócios Eclesiásticos do Governo regenerador do duque da Terceira na sua primeira experiência governativa na década de 1860. Ao longo do seu percurso político foi-se afirmando como um competente jurisconsulto e um deputado especialista em direito, e tendo trabalhado, entre 1861 e 1865, na Comissão Revisora do Código Civil. A elite com formação jurídica chegava com grande facilidade do Governo, aliás, era de facto a elite mais bem preparada para o exercício do poder. A hegemonia do Direito manteve-se na elite política durante a Regeneração. Mas, os saberes mais técnicos também tiveram desenvolvimento durante a Regeneração⁶¹.

Martens Ferrão, juntamente com os seus colegas Fontes Pereira de Melo, Casal Ribeiro e Serpa Pimentel, constituíam aquilo a que Oliveira Martins apelidou a «geração do liberalismo novíssimo».

3.2. Atividade e conceção política

Quanto à sua incidência na política, teve um papel ativo, enquanto ministro, deputado ou como notável jurisconsulto. Foi eleito pela primeira vez deputado em dezembro de 1854, em representação do círculo de Guimarães, tendo integrado a

⁵⁹ Martens Ferrão, *Será possível, com esperança de permanência e, quando o seja, necessário para o melhoramento das classes operárias, reorganizar-se a esfera industrial de uma qualquer formas imposta pela autoridade?* (Dissertação inaugural para o Acto de Conclusões Magnas na Faculdade de Direito), Coimbra, Imprensa da Universidade, 1854.

⁶⁰ Na Regeneração assistiu-se à substituição da antiga “classe dirigente” por uma renovada elite política, veja-se, Pedro Tavares de Almeida, *A Construção do Estado Liberal. Elite Política e Burocracia na Regeneração (1851-1890)*, (Dissertação de Doutoramento em Sociologia Política) Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 1995.

⁶¹ Sobre a questão do saber jurídico veja-se: Fátima Moura Ferreira, *Entre Saberes: a Centralidade do Saber Jurídico na Consubstanciação da Ordem Liberal*, in *Revista de História das Ideias*, vol. 24, 2003, pp. 177-212.

maioria regeneradora. Foi um deputado ativo, produzindo diversas intervenções e apresentando propostas de lei, com destaque para um diploma sobre instrução pública e outro sobre as bases das companhias de crédito rural. Para a legislatura de 1857-1858 foi novamente eleito deputado num escrutínio intercalar, desta vez numa vaga surgida no círculo de Barcelos. Agora integrando a oposição ao Governo do partido Histórico, teve grande relevância na crítica às medidas sanitárias tomadas pelo executivo face à epidemia de cólera *morbis* que afetava parte do país. Também apresentou um projeto de lei que pretendia regular a emigração de cidadãos portugueses para o estrangeiro, em especial para o Brasil⁶².

Tendo ganho notoriedade e fama parlamentar como jurisconsulto e legislador, foi chamado a integrar o Governo regenerador presidido pelo duque da Terceira, como titular do Ministério da Justiça e Negócios Eclesiásticos. Exerceu o cargo desde a tomada de posse do Governo, a 16 de março de 1859, permanecendo até 4 de julho de 1860, na fase final já sob a presidência de Joaquim António de Aguiar, uma vez que o duque da Terceira tinha falecido. Ainda nas funções de ministro, concorreu novamente por Barcelos, a um lugar de deputado em maio de 1858. Apresentou um projeto de lei que isentava do serviço militar os filhos dos lavradores. Nas sessões de 20 e 29 de fevereiro de 1860 apresentou um pacote de propostas legislativas, incidindo sobre o código predial, a lei de organização judicial, a lei de assistência civil, a lei orgânica das prisões e um quadro de redistribuição das relações e comarcas judiciais⁶³.

Nas legislaturas, de 1861 a 1865, esteve na oposição ao partido Histórico. Na legislatura de 1865-1868, no Governo de «fusão», foi reeleito pelo círculo de Paredes. Embora não sendo adepto da «fusão», manteve no parlamento uma posição reservada em relação a esta matéria, conduzindo a sua atividade parlamentar essencialmente para o campo legislativo, área em que se destacava pela sua capacidade de iniciativa e pela qualidade dos projetos de lei apresentados. Em 9 de maio de 1866, substituiu António Augusto de Aguiar no ministério do Reino, cargo que manteve até ao movimento de contestação da «Janeirinha». Foi o mentor da impopular Lei de Administração Civil de 1867, no qual propôs um novo modelo administrativo para a sociedade que causou um clima de contestação. Além de ter preparado esta reforma, trabalhou noutras medidas: projeto de lei regulando a construção de escolas primárias, a criação de corpos de

⁶² Pedro Tavares de Almeida; Maria Filomena Mónica (coords.), *Dicionário Biográfico Parlamentar (1834-1910)*, vol. II, Lisboa, Coleção Parlamento, 2005, p. 763.

⁶³ *Idem, ibidem.*

polícia e guarda civil, a extinção da mendicidade e a criação de uma rede de estabelecimentos de beneficência, a reforma do ensino primário e profissional.

Apesar da crise provocada pelo seu Código Administrativo, a carreira política de Martens Ferrão sobreviveu. Voltou a ser reeleito por Paredes nas eleições de 22 de março de 1868, mantendo uma posição relevante e influente no processo legislativo. Tomou posse como Procurador-Geral da Coroa e Fazenda em 28 de julho de 1868. Apesar dessas funções terem sido consideradas incompatíveis com as de deputado, voltou à Câmara a 13 de janeiro de 1869, eleito, novamente por Paredes. Esta situação manter-se-á nas três legislaturas posteriores, onde será sempre eleito por Paredes. Contudo, a sua participação parlamentar será reduzida, limitando-se quase exclusivamente ao trabalho das comissões relacionadas com legislação e justiça.

Representou pela última vez o círculo de Paredes na legislatura de 1871 a 1874, naquela que seria também a sua última presença como deputado. Mais uma vez, a sua participação circunscreveu-se ao trabalho nas comissões relacionadas com a atividade legislativa. Nesta última legislatura, apoiou o Governo de António José de Ávila na decisão de proibir as Conferências do Casino, defendendo que o Governo não podia permitir que continuassem a propagar-se num curso público doutrinas que profundamente ofendiam os sentimentos da Nação e da ordem pública.

No desempenho das funções de Procurador-Geral, foi designado Par do Reino por decreto de 28 de dezembro de 1871, tomando assento na respetiva Câmara a 9 de janeiro de 1872, o que implicou a sua saída definitiva da Câmara dos Deputados. A partir de 1874 foi encarregado das funções de instrutor dos príncipes D. Carlos e D. Afonso, cuja educação literária e científica lhe foi confiada, um sinal de grande confiança por parte da família real. Nesse mesmo ano, foi nomeado Conselheiro de Estado. Vai permanecer no cargo de Procurador-Geral até 1885, produzindo importantes pareceres sobre matéria tão diversas como o empréstimo que havia sido contraído por D. Miguel e o grau de vinculação do Estado português ao seu pagamento, as questões coloniais e diversas matérias de direito internacional relacionadas com as colónias portuguesas.

Tendo entrado na Câmara dos Pares em janeiro de 1872, foi assíduo durante as sessões que decorreram até 1885, ano em que partiu para Roma como embaixador português junto da Santa Sé. A participação de Martens Ferrão na Câmara dos Pares foi também voltada para as questões legislativas, com participação em inúmeras comissões.

3.3. Notoriedade política

Martens Ferrão insere-se no movimento de codificação que floresceu durante a Regeneração. Os novos Códigos, como o Código Administrativo da sua autoria, procediam a uma nova configuração e solidificação dos modelos de organização social e política, ora correspondiam a uma nova ordem social liberal. Deste modo, instituía-se a sistematização das reformas na sociedade. Por conseguinte, a codificação vai proporcionar e garantir transformações político-sociais. A legislação constitucional é a base da nova ordem política e social, graças à estabilidade das aquisições doutrinárias e constitucionais⁶⁴.

Notabilizou-se, Martens, no incidente com a barca francesa *Charles et Georges*, enquanto ministro da Justiça⁶⁵. O acontecimento que o colocou em evidência passou-se da seguinte forma: um navio francês foi aprisionado e o seu capitão condenado pela armada portuguesa por se suspeitar que efetuava tráfico de escravos entre Moçambique e a ilha de Reunião. Como a França recorreu da sentença, o navio foi enviado para Lisboa e aí ficou a aguardar uma decisão final. O Governo português acabou por ser obrigado a libertar o navio bem como o seu capitão por pressão, da França e da Inglaterra, que se eximiu de responsabilidades no caso⁶⁶. Perante a ameaça francesa de rutura das relações diplomáticas e de utilização da força militar, Portugal acabou por ceder, libertando o barco, sendo obrigado a pagar uma indemnização pesada ao Governo francês. Este incidente diplomático teve repercussões internacionais e provocou um aceso debate no parlamento, e evidenciou a força das potências europeias para imporem a vontade aos países com menos recursos.

Martens Ferrão teve também grande desempenho na assinatura da Concordata em 1886, que veio a regularizar a questão do padroado português no Oriente. Ferrão e o cardeal Jacobini lideraram a delegação portuguesa na assinatura da Concordata com a Santa Sé, em 23 de junho de 1886. A Concordata de 1886 foi um acordo entre o Governo português (partido Progressista) e a Cúria Romana sobre o Padroado português do Oriente. Esta questão já vinha a ser motivo de discórdia há muito tempo, inclusive, foram assinadas outras concordatas anteriores, no entanto a questão permanecia sem

⁶⁴ António Manuel Hespanha; Johannes-Michael Scholz, *A Estabilização Político-institucional*, in António Reis (dir.), *Portugal Contemporâneo (1851-1910)*, vol. II, Lisboa, Publicações Alfa, 1989, pp. 101-110.

⁶⁵ Discurso de Martens Ferrão sobre a questão da barca *Charles et Georges*, proferido na discussão da resposta ao discurso da coroa nas sessões de 20 e 21 de dezembro de 1857. *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, sessões de 20 e 21 de dezembro de 1857.

⁶⁶ Cf. Rocha Martins, *História das Colónias Portuguesas*, Lisboa, Empresa Nacional de Publicidade, 1933.

solução à vista. O acordo da Concordata de 1886 parecia vir a sanar as divergências entre a missão do Oriente. Porém, no futuro será possível ver que esta questão não ficou resolvida entre a Santa Sé e os governos liberais.

Este acordo foi muito criticado pela oposição liberal devido às seguintes razões: o documento não foi discutido previamente no parlamento; a área de missão portuguesa foi reduzida, o oposto ao que foi pedido a Martens Ferrão; a reorganização da estrutura eclesiástica do Oriente, no qual a província eclesiástica de Goa passou a incluir as dioceses de Damião e Cranganor, Cochim e São Tomé de Meliapor. Mas Portugal ficava com a responsabilidade de nomear os prelados das quatro dioceses. Deste modo, foram reduzidas as dioceses portuguesas no Oriente; criação da «hierarquia das índias», Malaca e Singapura foram transferidas para o bispado de Macau, e foi criada uma lista tríplice para a nomeação dos bispos da «hierarquia das índias»⁶⁷. “Em toda a sua atividade Martens Ferrão manifestou-se desassombradamente reto e justo”⁶⁸.

3.4. A influência do Krausismo na atividade académica e política de Martens Ferrão

Martens Ferrão enquanto docente da Universidade de Coimbra foi influenciado pela filosofia de Krause⁶⁹. O Krausismo do tipo português, como corrente de pensamento, desenvolveu-se, sobretudo, na área de filosofia de Direito da Universidade de Coimbra⁷⁰. Esta corrente de pensamento foi fundamentalmente um movimento de tipo académico que surgiu nessa universidade, o qual influenciou e inspirou reformas sociais, económicas, legislativas e também obras literárias. A expansão dessa corrente nasceu da necessidade de uma nova dinâmica social que pretendia corresponder aos anseios dos homens da Regeneração, e proporcionar um marco legal e político à burguesia. No círculo de intelectuais que absorveram esta corrente havia a consciência

⁶⁷ Para mais informações sobre a Concordata de 1886 veja-se: Vítor Neto, *O Estado, a Igreja e a Sociedade em Portugal (1832-1911)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1998, pp. 160-164.

⁶⁸ *O Grande Livro dos Portugueses, 4000 Personagens em Texto e Imagem, Nomes, Datas, Factos com 980 Ilustrações*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1991, p. 212.

⁶⁹ As três figuras mais relevantes do movimento Krausista português, influenciados pela escola Krausista francesa, na sua dimensão filosófica-jurídica foram: Vicente Ferrer Neto Paiva, José Dias Ferreira e J.M Rodrigues de Brito, segundo Clara Calheiros.

⁷⁰ O iniciador desta corrente filosófica foi Vicente Ferrer de Neto, quando traduziu o «Curso de Direito Natural» de Ahrens, e graças aos seus discípulos foi possível haver continuadores. Veja-se: António Braz Teixeira, *Presença de Ferrer na Escola do Recife?*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – STVDIA IVRIDICA* 45, *Vicente Ferrer Neto Paiva, no segundo centenário do seu nascimento, convocação do Krausismo*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, pp. 82-96.

de que era preciso levar a cabo uma reforma social que favorecesse uma nova organização social e política de acordo com os novos tempos e com a ascensão da burguesia.

O respeitado docente e político absorveu as ideias Krausistas, principalmente, o individualismo feroz e conquistador e a ideia de solidariedade⁷¹. Tem uma conceção organicista da sociedade, defendeu uma associação livre das classes trabalhadoras, num contexto de um Estado de moldes corporativistas⁷². Esta visão organicista da sociedade tem fundamentação no Direito, baseada na compreensão do homem englobada numa visão panteísta do mundo. Nesta visão é reconhecida uma natureza social, sendo condenado o socialismo, comunismo e o utilitarismo. Porventura, defende uma visão do mal como simples ausência do bem.

O seu pensamento está expresso nos seus escritos. A primeira parte da sua dissertação, *Teoria do Homem e da Humanidade*, consiste numa filosofia da história num sentido Krausista, distinguido na história da humanidade três períodos, unidade, oposição e harmonia⁷³. Parte do princípio de que a consciência não aparece distintamente no homem até que este alcança um desenvolvimento total das suas faculdades naturais, e então a variedade dessas manifestações torna uma nova unidade. Nesse momento surge a filosofia como expressão deste passo de variedade a uma unidade orgânica mais elevada, que se chama harmonia universal. Na segunda e terceira parte trata de questões de economia, da organização da indústria, da instituição, da propriedade, e da organização social. A propriedade é considerada um direito legítimo, fundada ao mesmo tempo no trabalho e na natureza humana. Para justificar esta conceção recorre a uma descrição do direito, segundo a qual o direito é o complexo de condições necessárias para o homem poder realizar o seu percurso. Uma dessas condições consiste na possibilidade do homem ter de atuar sobre a matéria e transformá-la pelo meio do trabalho, apropriando-se do respetivo fruto. Ferrão afirma o carácter social da propriedade e formula a teoria do abuso do direito, segundo a qual condena a possibilidade de destruir as coisas que são propriedade individual.

A sociedade seria como um organismo formado por esferas sociais autónomas e desempenhariam o papel correspondente aos órgãos dentro de um organismo, sendo as

⁷¹ Veja-se Cabral de Moncada, *Subsídios para uma História da Filosofia de Direito em Portugal, 1772-1911*, 2ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1938, p. 65.

⁷² Maria Clara Calheiros, *A Filosofia Jurídico-Política do Krausismo Português*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2006, pp. 137-138.

⁷³ Purificación Mayobre, *O Krausismo en Galicia e Portugal*, Corunha, Edicions do Castro, 1994, pp. 87-133.

principais: a família, a comunidade, a província e a nação. O papel do Estado consistia, precisamente, em coordenar esses grupos ou esferas, em respeitar a individualidade e a autonomia dos mesmos, em abster-se de intervir na sua organização interior e limitar-se a moderar as condições externas que permitam o desenvolvimento, sobretudo, a individualidade e o individualismo, raízes e fonte do progresso.

Ferrão, como os Krausistas insiste particularmente nas chamadas associações de finalidade universal; a família e a nação, propondo uma federação livre a todos os povos. A esse ideal de associação livre chegar-se-ia a partir de uma reforma gradual que permitiria introduzir o modelo capitalista. Um novo tipo de concorrência entre as associações que trabalham com a finalidade de seguir uma economia orgânica, num tipo de organização industrial baseado na colaboração entre o capital e o trabalho. A colaboração entre o capital e o trabalho, segundo Ferrão, consiste em converter o assalariado em sócio da indústria e participe dos benefícios da empresa, diminuindo assim a enorme desproporção existente entre a retribuição do trabalho assalariado e a do capital, pois o valor que ultrapassa a justa retribuição do capital deveria pertencer simultaneamente aos operários e aos empresários em proporção à parte de trabalho e de capital com que cada um deles concorre na empresa. Deste modo, conseguia-se deixar que o operário fosse um simples servo do capital e passasse a ser um sócio da indústria.

O Código Penal de 1852 recebeu duras críticas de Ferrão, por isso, foi integrado numa Comissão que se propôs rever esse Código Penal. Os comentários de Martens Ferrão continuam a ter interesse histórico, tendo algumas raízes no Código de 1852. A obra de Ferrão sobre o direito penal incide na análise comparativa de princípios e leis criminais portuguesas e estrangeiras. A obra *Theoria do Direito Penal*, [...] de 1856⁷⁴, consiste num comentário ao Código Criminal Português de 1852 (primeiro Código Penal)⁷⁵. Nessa obra podemos absorver o pensamento de Ferrão relativamente à forma como deve a justiça ser aplicada na sociedade. Logo na introdução, refere que deve ser um livro aberto para ser consultado pelos cidadãos, com a finalidade de se instruírem dos seus deveres sociais e, por outro, com a instrução adquirida poderem afastar-se do mal e de todo o crime. Em suma, o cidadão deve conhecer a ordem social, estabelecendo uma postura correta na sociedade de modo a mantê-la. Esta codificação

⁷⁴ Martens Ferrão, *Theoria do Direito Penal applicada ao Código Penal Portuguez, comparado com o Código do Brasil* [...], 8 volumes, Lisboa, Tipografia Universal, 1856.

⁷⁵ Teresa Beleza, *Direito Penal*, vol. I, 2ª ed., Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1998, p. 320.

classifica os crimes, referindo também as condenações e as penalizações adequadas. Ferrão debruça-se igualmente sobre os crimes contra a religião do reino e os cometidos por abuso de funções religiosas. Para não tornar esta exposição demasiado extensa vamos destacar apenas duas leis: a grande importância dada por Ferrão aos crimes cometidos por abuso de funções, que ofendem os interesses do Estado, nos quais as penas são pesadíssimas (a atentado e ofensas contra o rei ou a rainha é aplicada a pena de morte, em caso de rebelião contra a segurança interna do Estado é aplicada a prisão perpétua); e também aos crimes religiosos, porque considera o autor que, a “Igreja existe no Estado e não o Estado na Igreja”⁷⁶.

No meio jurídico, o movimento do Krausismo influenciou Martens Ferrão, teve consequências assinaláveis no desenvolvimento das teorias de coação ao nível do direito penal, com a abolição da pena de morte, ao nível do direito civil na conceção da propriedade, do instituto do abuso de direito, e na sobrevivência de uma fórmula justa naturalista na definição dos mecanismos de integração das lacunas. A lei de 1867, que declara abolida a pena de morte para crimes comuns, dado que para crimes políticos já tinha sido abolida⁷⁷.

Traçamos de uma forma sumária alguns aspetos da sua biografia, no qual foi possível averiguar a importância que tiveram na sua obra política as influências ideológicas que recebeu durante a sua formação académica como aluno e docente da Universidade de Coimbra. A sua visão para moldar a sociedade está expresso na reforma administrativa de 1867 que projetou. Martens Ferrão distinguiu-se de facto pela sua capacidade de elaborar para a sociedade reformas que pretendiam modificar o panorama jurídico-social, económico e político.

4. Um novo ciclo político, económico e social com a Regeneração

4.1. A construção do Estado Moderno

Para debruçarmo-nos sobre a Reforma Administrativa de Martens Ferrão e do movimento de contestação da «Janeirinha» é essencial caracterizar e contextualizar o período histórico em termos políticos, sociais e económicos de modo a compreender os seus traços. O advento da Regeneração inaugurou um novo ciclo na vida política, social

⁷⁶ Martens Ferrão, *ob. cit.*, vol. IV, Lisboa, Imprensa Nacional, 1856, p. 3 (Artigo 130º, II Livro).

⁷⁷ *Idem, ibidem*, p. 321.

e económica do constitucionalismo monárquico a partir do golpe de estado de Saldanha, encerrando a luta facionária que caracterizou a primeira fase do liberalismo⁷⁸. A sociedade viveu num impasse na primeira metade de Oitocentos, sobretudo devido ao confronto e à divisão dos liberais, existindo por inúmeras vezes séries de golpes palacianos, levantamentos populares, pronunciamentos militares, guerras civis, problemas na legitimação do poder e dificuldades na consolidação dos órgãos de poder.

A segunda metade de Oitocentos foi marcada em Portugal por um conjunto de transformações económicas e sociais, que originaram uma forma diferente de perspetivar o jogo político, na medida que originou uma alternância no poder das forças partidárias, que favoreceu a estabilidade política e institucional⁷⁹. O discurso oficial e a cultura política da Regeneração encheram-se de uma carga de entusiasmo e fraternidade, procurando assim, distanciar-se e fazer uma rutura com o passado⁸⁰.

O movimento da Regeneração visava a construção de uma nova sociedade pautada pelos ideais do liberalismo, do progresso social, económico e material. Assistiu-se ao apelo à união social, à paz e reconciliação entre as facções liberais. Portanto, podemos traçar como pontos cruciais deste novo ciclo a renovação da vida política, económica e social que permitiram triunfo do capitalismo, codificação jurídica, pacificação dos conflitos sociais, progresso na modernização do sistema de transportes e comunicações, afirmação da classe média e uma maior abertura económica e comercial. É unânime na historiografia portuguesa que a Regeneração possibilitou um lento e contínuo processo de consolidação de novos mecanismos no âmbito económico, social e mental e cultural. Estes mecanismos tiveram uma repercussão positiva em todos os sectores da vida nacional, embora paulatinamente. O autor Sardica aponta duas circunstâncias que contribuíram de certa forma para a pacificação na Regeneração. Em primeiro lugar, o ciclo político que se veio a desenvolver de 1834-1851 consolidou e aprofundou o sistema liberal político. Em segundo lugar, a importância que adquiriram os pressupostos gerais da cultura política no novo modelo de funcionamento da

⁷⁸ Maria de Fátima Bonifácio usou uma expressão que reflete o quadro político de 1834 a 1851, com a expressão «a guerra de todos contra todos» (cf. *Análise Social*, nº 115, Lisboa, 1992, pp. 91-134).

⁷⁹ Júlio Rodrigues Silva, *O Rotativismo Monárquico, Constituições, Caciquismo e Sufrágio*, in João Medina (dir.), *História de Portugal. A Monarquia Constitucional*, vol. IX, Lisboa, Clube Internacional do Livro, 1998, p. 47.

⁸⁰ O termo «regeneração» é herança do discurso político da Revolução Francesa, e pode ser considerado a ideia chave do discurso político do liberalismo português. Um estudo que se centra no uso do vocábulo «regeneração» no discurso político do liberalismo é o estudo de Maria Cândida Proença, *A Primeira Regeneração. O Conceito e a Experiência Nacional (1820-1823)*, Lisboa, Livros Horizonte, 1990.

Regeneração⁸¹. O novo modelo político da Regeneração proporcionou lentamente o triunfo do centro sobre a periferia. Porém, este modelo não teve completa tradução no plano do desenvolvimento do país como iremos averiguar no ponto seguinte.

A consolidação do modelo de sociedade da Regeneração foi possível devido ao modelo político ser de cunho centrista, esvaziou os extremos e neutralizou o radicalismo; muitos revoltosos aderiram à Regeneração, por considerarem que esta era a via da estabilidade e do progresso, mesmo ao nível europeu⁸², renovação da elite política, solidez constitucional e a viabilidade material⁸³. Foi igualmente necessário domesticar o exército, através de concessões e promoções. A Regeneração teve também um amplo consenso graças à existência de uma opinião pública reduzida que, no essencial, aceitava a alternância do poder. Mas nem tudo foi perfeito, o desenvolvimento económico e industrial não correspondeu ao idealizado e ocorreram crises económicas, derradeiro obstáculo para viabilizar e financiar o progresso regenerador.

O quadro político do liberalismo modifica-se e, entre 1851 e 1865, regeneradores de centro direita e históricos de centro esquerda chefiados, respetivamente, por Fontes Pereira de Melo e pelo Duque de Loulé, vão-se sucedendo no poder conforme as conjunturas económicas e políticas, mas sem pôr em causa os progressos materiais. O partido Regenerador seguia uma linha mais conservadora, o partido Regenerador era constituído por indivíduos moderados, contentavam-se com reformas liberais atenuadas. Defendiam uma centralização política e administrativa para atingir o desenvolvimento industrial e a coesão nacional. Formou-se em volta do duque de Saldanha e teve mais tarde como homem forte Fontes Pereira de Melo. Enquanto o partido Histórico, defendia a via mais progressista e democratizante para a sociedade. Sob a chefia do duque de Loulé, defendiam a realização de reformas democráticas, entre as quais, o sufrágio universal e não censitário, a estrutura política assente na organização municipalista, uma política descentralizadora, cortes constituintes, seleção dos administradores dos concelhos por eleição popular.

A solidez constitucional da Regeneração foi obtida através da promulgação do Ato Adicional, em julho de 1852. As modificações reforçaram o poder das câmaras,

⁸¹ José Miguel Sardica, *A Política e os Partidos entre 1851 e 1861*, in *Análise Social*, vol. XXXII, 1997, p. 279.

⁸² Cf. Eric Hobsbawm, *A Era do Capital (1848-1875)*, 2ª ed., Lisboa, Editorial Presença, 1988.

⁸³ Cf. José Miguel Sardica, *A Elite Política do Ministério da Regeneração (1851-1856)*, in *História*, nº 3, Lisboa, 1994, pp. 46-47.

mantiveram os privilégios do poder moderador, instituíram o sufrágio direto, alargaram a capacidade eleitoral, a obrigatoriedade de os tratados e convenções com os países estrangeiros serem aprovados pelas Cortes e a votação parlamentar anual de todos os impostos a lançar pelo executivo. Este complemento jurídico revelou-se importante na conciliação e de superação da conflitualidade entre as parcialidades políticas e para uma maior democratização do sistema político liberal.

Esta segunda metade do século XIX é ainda caracterizada por um esforço de renovação do próprio Estado, que levou à construção do Estado Moderno até aos nossos dias. Podemos salientar o Código Penal de 1852, o inovador Código Civil de 1867, que termina com a legislação do Antigo Regime, e o Código do Processo Civil de 1876, os quais correspondem ao processo áureo da codificação que elimina o que restava da legislação do Antigo Regime, e moderniza o sistema jurídico, administrativo e civil.

A conciliação das fações políticas num rotativismo permitiu a adoção de medidas de foro económico-social que possibilitou uma certa modernização e progresso material com a aposta na construção de infraestruturas, proporcionando assim, o desenvolvimento do capitalismo. A grande controvérsia foram as crises que resultaram do aumento da dívida pública. E quando a conjuntura internacional revelava-se adversa era delicado recorrer a empréstimos no exterior, e havia dificuldade de captação de impostos. Do início do ciclo da Regeneração até à crise da monarquia constitucional em 1891 não devemos descartar a agitação política e social que crescia conforme os ciclos de crise. No entanto, estes ciclos de crise da década de 1860 nunca colocaram em causa o regime liberal, como acontecerá em 31 de janeiro de 1891.

4.2. O programa de fomento e as dificuldades económicas

O clima de paz política permitiu a aposta no desenvolvimento económico e na modernização da sociedade. Todavia, é necessário ter presente que Portugal vai permanecer um país rural, de pequenas cidades, com uma reduzida urbanização, com mais de 80% da população analfabeta, com 70% da população a viver da agricultura, as classes médias tinham pouco peso na sociedade e o nível de formação era reduzido, e havia uma ausência de uma tradição industrial e de uma mentalidade empresarial.

Para fazer face ao atraso económico do país, a elite regeneradora apostou num programa de obras públicas e na criação de infraestruturas. Para concretizar o programa de fomento havia que recorrer sistematicamente a empréstimos de Londres e Paris,

fazendo aumentar o endividamento. O modelo económico e financeiro da Regeneração tinha dois pressupostos, segundo Maria Eugénia Mata. O primeiro pressuposto assentava na redução das despesas tradicionais e foi conseguido com a conversão da dívida pública em 1852, o segundo era o aumento de receitas, através das reformas fiscais e teve menos êxito⁸⁴.

A economia portuguesa da segunda metade de Oitocentos só é compreensível enquadrada no sistema da economia mundial. A Europa conheceu um crescimento rápido de produção e ainda mais do seu comércio externo⁸⁵. Mas nem todos os países cresceram da mesma forma, como é óbvio. Portugal foi acompanhando esta conjuntura e teve a oportunidade de desenvolver o setor industrial e modernizar a agricultura. Mas, em termos comparativos, os resultados foram fracos e não contribuiu para atenuar o desfasamento que o país tinha do resto da Europa. Os homens da Regeneração estavam conscientes que a chave do desenvolvimento passava pelas obras públicas, no sector dos transportes e na circulação. Assim, apostaram na construção dos caminhos-de-ferro, o grande negócio da segunda metade de Oitocentos. As empresas responsáveis pela construção das redes ferroviárias precisavam do apoio do Governo, tal significa a ligação da classe política do aparelho do Estado nos negócios das empresas.

As alterações positivas na economia e na agricultura portuguesa proporcionaram modificações importantes, entre as quais: desvinculação da propriedade; extinção dos pastos comuns; surto de ensino técnico e profissional; emergência de um processo industrial moderno; importância crescente da banca na vida dos portugueses; recuo da economia de subsistência, o que alarga o mercado para os produtos industriais e aumenta a especialização; arroteamento de novas terras, especialmente a sul; redução dos baldios e divisão das propriedades; redução das propriedades da igreja e fim definitivo dos morgadios; diminuição do pagamento em géneros e alargamento do sistema tributário moderno no campo; especialização do agricultor; aumento do trabalho assalariado; modernização das técnicas agrícolas.

O comércio interno desenvolveu-se à custa do desenvolvimento da agricultura, da criação da rede de transportes modernos e do crescimento urbano. Pelo seu turno o comércio externo conheceu várias alterações estruturais provocadas pelas mudanças

⁸⁴ Maria Eugénia Mata, *As Finanças Públicas da Regeneração à Primeira Guerra Mundial*, (Dissertação de Doutoramento) Lisboa, Assembleia da República, 1985, p. 155.

⁸⁵ Rui Ramos, *O Sistema Fontista*, in António Reis (dir.), *Portugal Contemporâneo (1851-1910)*, Lisboa, Publicações Alfa, 1989, p. 126.

internas, sobretudo o aumento da importância relativa, e o aumento das importações para equilibrar a balança.

Na indústria foram efetuados esforços no sentido de tornar a indústria competitiva com um grau maior de produtividade. O inquérito industrial de 1852 indica a existência de 362 fábricas e manufaturas empregando mais de 10 operários. Os dados mostram uma indústria tradicional no seu sector mais desenvolvido. O setor fabril desenvolve-se modestamente, no entanto durante a Regeneração, assistimos a um desenvolvimento da indústria, mas com fortes limitações.

O programa de obras públicas foi dispendioso e uma parte do financiamento proveio de investimento governamental direto e de subsídios governamentais. Tal esforço colocou uma enorme pressão sobre as contas públicas. Era necessário recorrer a empréstimos para construir o programa de obras públicas, portanto “o aumento de impostos resultante do desenvolvimento económico era apontado como uma base para se virem a pagar os encargos da dívida crescente num futuro mais ou menos próximo”⁸⁶. Assistiu-se, assim, a dois problemas: as contas públicas ficaram desequilibradas. A administração pública, a defesa e, acima de tudo, os sempre crescentes encargos da dívida pública provocaram saldos negativos sistemáticos, que tiveram um máximo no período difícil da segunda metade de 1860.

Vários historiadores têm procurado explicar o atraso do país em relação à Europa industrializada do século XIX, porque, apesar da economia portuguesa parecesse suportar todos os programas de fomento, o país continuava na periferia do grande desenvolvimento económico e industrial. Há quem defenda a Regeneração e o Fontismo, como, a primeira fase da revolução industrial, como referiu Oliveira Martins. O que distinguiria o caso português dos países industrializados seria sobretudo circunstâncias do tempo, um atraso de quase um século. Na realidade, António Telo defende antes a originalidade e o carácter muito particular de Portugal⁸⁷.

Jaime Reis, inclina-se mais para a tese da estrutura fundiária: o atraso técnico e a baixa da produtividade no sector agrícola. Mas também liga ao atraso português os fatores dos recursos naturais, a dimensão da economia, a sua localização geográfica e a configuração do mercado internacional. Para o autor, um dos motivos do atraso económico português também derivou da abertura da economia portuguesa à

⁸⁶ Eugénia Mata; Nuno Valério, *História Económica de Portugal. Uma Perspetiva Global*, 2ª ed., Lisboa, Editorial Presença, 2003, p. 152.

⁸⁷ José António Telo, *Economia e Império no Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Edições Cosmos, 1994, p. 58.

concorrência externa em manufaturas, que contribuiu para frustrar a industrialização do país. Ao mesmo tempo, a predominância das atividades primárias de exportação desviou capitais do sector secundário, onde teriam sido importantes⁸⁸.

Miriam Halpern Pereira enfatiza a dependência externa do país, e atribui o atraso às opções políticas erradas e, defende ainda, que a agricultura foi mais dinâmica do que a indústria⁸⁹. Pedro Lains parte do pressuposto que o nível de desenvolvimento económico no início do processo de industrialização é determinante. O país teve uma fase de industrialização durante a Regeneração, contudo o desenvolvimento processou-se de um modo regular, não se tendo registado saltos significativos na evolução do produto industrial. Pelo seu turno, o sector agrícola sofreu fortes flutuações, tendo a produção agrícola diminuído neste período e recuperado a partir de 1870⁹⁰; e a agricultura destinava-se quase em exclusivo ao autoconsumo e para o mercado local. Historiadores como Manuel Vilaverde Cabral, Armando Castro e Joel Serrão consideram uma rápida industrialização neste período, embora não fosse suficiente para vencer o fosso que separava Portugal dos industrializados⁹¹.

Podemos resumir em três teses a explicação para o atraso económico de Portugal: a dependência externa, a persistência da estrutura fundiária do Antigo Regime, estrutura social e mental da época⁹². O país encontrava-se na periferia do grande desenvolvimento, sendo um país pobre e atrasado tecnologicamente. É verdade que a economia portuguesa cresceu nesta fase, embora lentamente, mas não sofreu importantes transformações estruturais. A economia estava muito dependente das remessas dos emigrantes e da reexportação de produtos coloniais. As remessas brasileiras eram extremamente importantes para Portugal equilibrar as contas, aliás, quando a moeda brasileira se desvaloriza Portugal sofre crises financeiras como aconteceu nos alvares do movimento da «Janeirinha»⁹³. Estas remessas enviadas e os

⁸⁸ Cf. Jaime Reis, *O Atraso Português em Perspetiva Histórica (1860-1913)*, in *Análise Social*, vol. XX, 1984, pp. 7-28.

⁸⁹ Veja-se: Cf. Miriam Halpern Pereira, *Política e Economia. Portugal nos Séculos XIX*, Lisboa, Livros do Horizonte, 1979.

⁹⁰ Pedro Lains, *A Economia Portuguesa no Século XIX*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1995, p.157.

⁹¹ Veja-se por exemplo: Cf. Armando de Castro, *A Revolução Industrial de Portugal no Século XIX*, Lisboa, Limiar, 1978 (1ª ed., 1946).

⁹² A polémica em torno dos níveis e dos ritmos de crescimento económico em Portugal, no período que vai de meados do século XIX até ao advento da primeira guerra mundial, longe de estar superada, parece ganhar entre a comunidade de historiadores e economistas portugueses novos contornos, à medida que novos dados e novos métodos são propostos e discutidos.

⁹³ Veja-se: Miriam Halpern Pereira, *A Política Portuguesa de Emigração (1850-1930)*, Bauru, Editora da Universidade do Sagrado Coração, 2002.

capitais dos retornados “eram vitais para compensar o saldo negativo sistemático das relações de comércio externo da economia portuguesa”⁹⁴.

Quando a conjuntura internacional é adversa assiste-se de imediato a repercussões no país, essencialmente a crises cíclicas a partir da década de 1860. O país começa a ter dificuldades para obter moeda forte que assegurasse o serviço da dívida externa e a repatriação dos lucros. As tentativas dos governos de solucionar parcialmente o problema eram feitas com o aumento da tributação, provocando a agitação popular.

5. Perspetiva dos factos políticos, económicos e sociais que antecederam o movimento revolucionário da «Janeirinha»

A queda do ministério do marquês de Loulé em 1865 marca o fim da primeira fase do rotativismo partidário iniciado com a Regeneração. Após uma breve passagem do marquês de Sá de Bandeira chegou-se ao consenso de formar um Governo de coligação de Regeneradores e Históricos, o denominado ministério de «fusão». Esta «fusão» foi a solução encontrada por parte da elite política para dar uma resposta mais eficiente à crise, de modo a pacificar e conciliar os ânimos exaltados da sociedade e das fações dissidentes e continuar o projeto de modernização da sociedade. Em maio de 1866, entraram para o Governo Casal Ribeiro, para ocupar a pasta dos Negócios Estrangeiros e Martens Ferrão, para a pasta do Reino. Estes dois homens, inicialmente, não estavam de acordo com a «fusão».

5.1. Conjuntura internacional

O ministério de «fusão» encontrou as finanças do país e a dívida pública num estado alarmante, para o qual muito tinha contribuído o programa de obras públicas iniciado com a Regeneração, que tinha sido realizado à custa de empréstimos externos. Além do agravamento da dívida pública, a difícil conjuntura de 1867 a 1871 criaram instabilidade nos mercados internacionais, dificultando assim o recurso do país a empréstimos. No plano internacional também o cenário era negativo, e os acontecimentos que contribuíram para o agravamento da crise financeira foram os

⁹⁴ *Idem, ibidem.*, p. 155.

seguintes: o início da guerra do Paraguai em 1864, opondo este país a uma coligação de outros países sul-americanos dirigida pelo Brasil, o qual teve repercussões económicas em Portugal. Este facto afetou o envio de remessas dos emigrantes portugueses no Brasil levando à redução da atividade económica de Portugal. Mais, o deflagrar da guerra austro-prussiana e as perturbações financeiras então ocorridas na Inglaterra e na França; a queda do II império e a proclamação da III República em França, a revolução da Comuna em Paris; a formação do II “Reich alemão”. A crise económica de Inglaterra levou o nosso principal cliente a abrandar nas importações, tendo impacto na quebra das exportações portuguesas entre 1867-68⁹⁵. Quanto aos conflitos militares internacionais, estes provocavam receio nos mercados. Estes condicionalismos económico-financeiros vão estar na base das medidas fiscais que o ministério de «fusão» pretenderá executar para atenuar a situação de descalabro das contas públicas.

5.2. Conjuntura interna

O ano de 1867 é um ano épico, durante o qual desenvolve-se na sociedade uma onda de agitação que irá ter fortes repercussões no fim do ano e no início de 1868. Encontrava-se no poder o Governo de «fusão», de regeneradores e históricos, com um dilema que persistia e se ia agravando: a crise económico-financeira, a qual alastrava e fazia alarmar os problemas sociais. As finanças do país e a dívida pública encontravam-se num estado preocupante, muito tinha contribuído o programa de obras públicas, que tinha sido realizado à custa de empréstimos externos.

Além do panorama difícil nos mercados internacionais persistia o problema do aumento da dívida e da insuficiência na captação das receitas. Apesar das dificuldades financeiras, o Governo continuou a promulgar medidas que não solucionavam o problema, como por exemplo: o tratado de comércio com a França. Este tratado provocou uma onda de agitação no sector industrial, pelo facto de haver receio do tratado vir a prejudicar várias indústrias. Foram várias as representações enviadas para o parlamento e houve protestos nos principais centros industriais do país. Os mercados portugueses não aguentavam a concorrência de países com economias mais desenvolvidas e, conseqüentemente, o sector industrial atravessou anos difíceis. Portugal teve muitas dificuldades para conseguir acompanhar as negociações para

⁹⁵ Pedro Lains, *ob. cit.*, p. 91.

realizar tratados comerciais. Apesar das dificuldades económicas agravadas pela conjuntura internacional os governos continuavam a insistir na construção de infraestruturas, segundo eles, a via certa para atingir o progresso.

Nos anos anteriores tinha sido elaborado um tratado polémico com uma das companhias dos caminhos-de-ferro, “o qual determinou uma violenta campanha contra o Governo, com reflexos parlamentares logo que as câmaras abrissem”⁹⁶. Mais, foi aberto um crédito extraordinário de 15.000 réis para despesas com a obra do hospital militar de D. Pedro V na cidade do Porto, e outro de 3.400\$800 réis para soldos aos oficiais que estavam a servir a escola politécnica, e nas administrações dos concelhos⁹⁷. Os gastos exagerados dos governos anteriores contribuíram para o aumento do endividamento. Ainda há a destacar os gastos elevados com o exército já na altura do ministério de «fusão». A necessidade de uma reforma no exército contrariava o desejo de cortes na despesa. Mas Fontes Pereira de Melo queria modernizar o sistema de comunicação para melhorar a estratégia, melhorar os armamentos e mudar a tática militar. A solução encontrada foi a construção de um campo de manobras em Tancos. Esta construção foi muito criticada devido aos elevados gastos, e para piorar a situação, Fontes viu-se na necessidade de propor um aumento de impostos.

Para agravar mais o cenário registaram-se dificuldades no sector agrícola, devido à má colheita cerealífera que teve de imediato reflexos na subida dos preços. A crise também afetou o comércio, a banca e a indústria. Estes condicionalismos traçados fizeram disparar o desemprego e a criminalidade provocando um aumento da instabilidade na sociedade portuguesa. Além desta conjuntura adversa, tanto a nível interno como externo, a opinião pública estava a ser perturbada com a discussão do Código Civil que se arrastava, há cerca de 15 anos⁹⁸. Depois de tanto tempo de elaboração e revisão o projeto do Código Civil foi convertido em lei, em 1 de julho de 1867 e entrou em vigor a 22 de março de 1868⁹⁹.

Os membros da comissão da elaboração do código eram coordenados pelo Visconde de Seabra, mas ao realizarem o debate sobre o matrimónio dividiram-se¹⁰⁰. As

⁹⁶ Damião Peres (dir.), *História de Portugal*, vol. VII, Barcelos, Portucalense Editora, 1935, p. 369.

⁹⁷ Decreto de 10 de novembro de 1864, in *Diário de Lisboa* n° 259.

⁹⁸ *Código Civil Português*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1865, Livro II, pp. 217-254.

⁹⁹ Veja-se a reação da insatisfação da Igreja ao Código Civil na questão do casamento: A. L. Alcoforado, *A Lei e o Clero na Questão do Casamento Civil*, Lisboa, Imprensa de J. G. de Sousa Neves, 1866; Samuel Rodrigues, *A Polémica sobre o Casamento Civil (1865-1867)*, Lisboa, Instituto Nacional de Investigação Científica, 1987.

¹⁰⁰ José Joaquim Lopes Praça, *Estudos sobre o Código Civil. Fascículo I*, Coimbra, Imprensa Literária, 1870.

divergências alastraram-se para a sociedade, e a opinião pública ficou agitada com a sua divulgação na imprensa¹⁰¹. A polémica da secularização do casamento deve ser entendida à luz do desentendimento entre o Estado e a Igreja ao longo do liberalismo. Portanto, o Estado pretendia que o indivíduo tivesse liberdade de pensamento e de consciência, pois assim iria libertar-se do controlo simbólico dos atos exercidos pela Igreja, do nascimento, casamento e morte. A questão do matrimónio no Código Civil passou a estar no centro do debate cultural, político e jurídico decorrente do reexame das relações entre o Estado e a Igreja¹⁰². A promulgação do Código Civil enquadra-se no movimento de codificação do direito civil e veio contribuir para a consolidação e afirmação da ordem social burguesa¹⁰³.

No início do ano de 1867 os ânimos exaltam-se e formou-se um movimento de contestação às políticas do ministério de «fusão», presidido por Joaquim António de Aguiar. O Governo tinha receio que as dificuldades económicas despertassem a insatisfação do povo e colocassem em causa a estabilidade e a segurança¹⁰⁴. Foi então criado um corpo de polícia civil para manter a ordem e a segurança pública num contexto de insegurança. O contexto das reivindicações sociais, a implantação de um novo modelo mais condizente com a sociedade liberal e o medo que voltassem a repetir-se os acontecimentos de 1861, em que as casas dos políticos foram atacadas pelos populares, estiveram na base da criação dos corpos de polícias civis em finais de 1867. Nesse sentido, a 31 de janeiro no ano de 1867, Martens Ferrão, apresenta um projeto-lei do sistema de segurança pública¹⁰⁵. Em julho de 1867 foi aprovado o plano de divisão de Lisboa em circunscrições de esquadras e de secções para o serviço da polícia pública¹⁰⁶. E depois, no fim do ano, foi aprovado o regulamento para os corpos de polícia civil de Lisboa e Porto¹⁰⁷.

¹⁰¹ Os defensores do matrimónio religioso eram: D. António da Costa, duque de Saldanha, marquês do Lavradio, Pereira Coutinho, visconde de Seabra e Amorim Barbosa. Enquanto os defensores do matrimónio civil eram: Alexandre Herculano, Vicente Ferrer de Neto Paiva, Oliveira Marreca, Levy Maria Jordão e José Júlio.

¹⁰² Vítor Neto, *O Estado, a Igreja e a Sociedade de Portugal (1832-1911)*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1998, pp. 234-254.

¹⁰³ Sobre a questão da codificação do direito veja-se: Mário Reis Marques, *O Liberalismo e a Codificação do Direito Civil em Portugal. Subsídios para o Estudo da Implantação em Portugal do Direito Moderno*, Coimbra, Faculdade de Direito, 1987.

¹⁰⁴ *Diário de Lisboa*, de 26 de junho de 1866, n.º 144

¹⁰⁵ *Diário de Lisboa* de 2 de julho de 1867, n.º 149, pp. 450-453.

¹⁰⁶ *Diário de Lisboa* de 25 de julho de 1867, n.º 167, p. 450.

¹⁰⁷ *Diário de Lisboa* de 14 de dezembro de 1867, n.º 290, p. 754.

5.3. Resposta aos problemas económicos e sociais: as leis impopulares

O ministério de «fusão» apresentou o orçamento de 1866-67 já com a previsão de um elevado défice, embora no meio político e social se discutisse que o Executivo tinha escondido um défice ainda mais elevado. Numa conjuntura tão adversa o Governo promulgou uma série de medidas que não foram bem recebidas no seio da sociedade e fizeram disparar o descontentamento.

A 2 de janeiro de 1867, no discurso do rei, são anunciadas as medidas e as reformas para ultrapassar a crise. Anunciava o monarca as seguintes medidas: reforma na administração civil e na instrução pública; projeto do Código Penal (reforma do sistema de prisões, organização do ministério público); organização do exército e da fazenda pública; continuar os melhoramentos materiais do país e melhoramento das condições nas colónias e na marinha; construção de estradas e completar a rede dos caminhos-de-ferro; formular em lei os princípios gerais da constituição das sociedades anónimas e dos bancos e desenvolvimento do crédito¹⁰⁸.

A solução adotada pelo Governo para equilibrar as contas públicas passaria por alargar as receitas, aumentando os impostos¹⁰⁹, diminuir a despesa pública e obter o crescimento de receitas¹¹⁰. O Governo para diminuir as despesas promulgou as seguintes medidas: reforma das repartições da Fazenda e do regime de pensões pagas a funcionários públicos aposentados, criou um montepio oficial de servidores do Estado, o qual asseguraria o futuro das famílias dos funcionários que falecessem; consolidação da dívida do tesouro. Era inevitável, além do corte na despesa, que não estava a ter o sucesso pretendido, aumentar a tributação.

Foram ao longo do mandato do ministério de «fusão» promulgadas uma série de medidas da autoria de Martens Ferrão que tocavam em vários setores da vida pública portuguesa: projecto-lei regulando a edificação de escolas do ensino primário; as propostas de lei criando os corpos de polícia civil e da guarda civil nos distritos do Reino; lei orgânica do ensino público primário e profissional; a portaria de regulamentação sobre a extinção da mendicidade e decreto de criação de uma associação auxiliadora do estabelecimento de beneficência e caridade do Reino.

¹⁰⁸ Damião Peres, *ob. cit.*

¹⁰⁹ *Diário de Lisboa* de 16 de abril de 1867, nº 89, p. 85. Esta lei aumentou os impostos de viação em 20 % no ano de 1867, em relação às contribuições predial, industrial e pessoal. Contudo, é referido que haverá mais aumentos durante os próximos tempos.

¹¹⁰ O relatório de Fontes Pereira de Melo de Fevereiro de 1867 traduzia a situação financeira caótica. Veja-se: *Diário de Lisboa*, de 11 de Fevereiro de 1867, nº 33, p. 373.

Todavia, estas medidas não foram contestadas como aconteceu com três leis que se tornaram impopulares: a reforma do ministério dos negócios estrangeiros, a lei de administração civil e o imposto geral de consumo.

A primeira, a lei de 23 de abril de 1867, era da responsabilidade do ministro Casal Ribeiro. Pretendia organizar a Secretaria dos Negócios Estrangeiros, o corpo diplomático e o consulado, e estabelecer uma nova tabela para os emolumentos dos consulados. Esta reforma escandalizou a opinião pública devido às grandes comissões e embaixadas que iam ser criadas. Esta reforma iria aumentar a despesa em muitas dezenas de contos de réis. A oposição acusava o ministro de só querer lisonjear a sua vaidade¹¹¹.

O Governo, sobretudo Fontes Pereira de Melo, defendia o aumento da tributação para atenuar o défice elevado e para conseguir pagar a contração de empréstimos a juros elevados. Foi então que se decidiu alterar e simplificar o esquema de impostos e criar um novo imposto, o imposto geral de consumo. Este imposto geral de consumo substituiria o imposto do real de água, os impostos lançados pelos municípios sobre o consumo de géneros ou mercadorias e o imposto de cada pipa de vinho, aguardente ou jeropiga. Portanto, ia incidir sobre os géneros que mais afetavam produtores e consumidores, abrangendo assim a massa geral dos cidadãos¹¹². O ministro da Fazenda depositava grandes esperanças neste imposto para resolver o problema da dívida pública, uma vez que “resultariam líquidos para o Estado, 1.273.000\$000 réis, ou seja, o equivalente a 54,24% do total dos novos impostos que seriam lançados”¹¹³. Para além da criação deste imposto iria aumentar o imposto de viação, modificar a cobrança dos direitos de mercê e aumentava o imposto de selo.

Para além do aumento da carga fiscal, o Governo iria proceder à reforma na administração pública¹¹⁴. Esta reforma ia ter impacto na organização e divisão do território, sendo suprimidos seis distritos, vários concelhos e anexadas imensas paróquias. Procurava-se aumentar consideravelmente o poder de fiscalização do poder central sobre as administrações municipais e reduzir a sua autonomia e, ainda, alterar a estrutura dos impostos. A nova lei de administração civil iria alterar e extinguir o sistema de impostos municipais, ficando reduzidos a dois tipos: adicionais sobre a

¹¹¹ *Diário de Lisboa*, de 23 de abril de 1867, nº 94.

¹¹² *Diário de Lisboa*, nº 33, de 11 de fevereiro de 1867, p. 374.

¹¹³ José Manuel Lopes Cordeiro, *A Indústria Portuense no Século XIX*, (Dissertação de Doutoramento Universidade do Minho), vol. II, Braga, 2006, p. 7.

¹¹⁴ *Diário de Lisboa*, de 4 de fevereiro de 1867, nº 27, pp. 291-295.

contribuição geral do consumo e adicionais sobre as contribuições diretas, predial, pessoal e industrial; revogação da pauta de produtos tributados em quase todas as localidades. No entanto, estas medidas encontraram uma forte resistência, devido ao facto, de se tratar de impostos mais elevados e de leis que contrariavam hábitos locais enraizados numa sociedade conservadora.

A reforma prisional e penal não lançou desconfiança como as outras reformas. Talvez, tenha sido a medida que menos debate lançou na sociedade e feriu menos a opinião pública. Esta foi apresentada pelo ministro da Justiça à Câmara dos Deputados, em 28 de fevereiro, e foi aprovada. No sistema proposto pelo ministro ficavam abolidas a pena de morte, trabalhos públicos e a prisão perpétua. A pena de morte já não era decretada desde 1846, contudo, agora regularizava-se esta situação decretando a sua abolição. A reforma prisional e penal foi aprovada pela Câmara dos Deputados e promulgada a 1 de julho.

Os protestos contra as medidas impopulares não se fizeram demorar e, logo no início do ano de 1867, o descontentamento era generalizado. Os protestos foram recorrentes durante o ano de 1867, incidindo contra os projetos do Governo e discordando do aumento da carga fiscal. O aumento da carga fiscal e o já anunciado imposto geral de consumo fizeram aumentar a tensão de grande parte dos pequenos e médios comerciantes do Porto. Para agravar o clima de contestação, a nova divisão e organização das circunscrições administrativas e o aumento da centralização e fiscalização do poder central no território alargaram o descontentamento aos meios rurais.

5.4. A fúria dos comerciantes contra o indesejado imposto geral de consumo

Os protestos anti fiscais são os menos conhecidos da historiografia. Foram unicamente analisado no quadro da grande revolta de 1846, que eclodiu um ano após a publicação pelo Governo de Costa Cabral da lei de 19 de abril de 1846, o qual foi introduzido o sistema de repartição para a cobrança dos impostos e determinando a realização do cadastro. A contestação ao fisco que se manifestou durante a revolta de 1846 é interpretada como um facto isolado, uma reação súbita e inesperada, que até surpreendeu o próprio Governo. Os movimentos de contestação aos impostos do Estado surgiram com maior frequência no meio urbano, em cidades como o Porto e Braga.

Em 1867, o ministério de «fusão» tinha que enfrentar os reflexos da crise internacional, que agravaram a situação interna, tanto financeiramente como socialmente. A crise económico-financeira interna começava a ter repercussões assustadoras no âmbito social e estava a contribuir que a instabilidade política se acentuasse. As finanças do Estado tinham um défice de 8 mil contos¹¹⁵. É possível averiguar que a conjuntura económica de 1867-1870 afetou os pequenos e médios comerciantes do Porto que viram a situação a agravar-se com a imposição de um imposto que incidia sobre o consumo. O relatório da Associação Comercial do Porto de 1853 comprovava a crise que se alastrava na sociedade. No relatório de 1869, é referido que o ano começou escuro pela continuação da guerra entre o império do Brasil e a República do Paraguai e que as finanças do país estavam desequilibradas¹¹⁶. A subida dos preços, inclusive, dos bens alimentares, o aumento do desemprego e da criminalidade e da insegurança levaram o Executivo a promulgar uma série de medidas. Para fazer face à crise económica, Fontes Pereira de Melo, propôs um aumento da receita, para melhorar as finanças do país. Foi então que o ministério de «fusão» decidiu modificar a estrutura dos impostos que era considerada inadequada. A lei foi apresentada nas Cortes a 8 de fevereiro.

A lei de 10 de junho criou o imposto geral de consumo e extinguiu o real de água e os impostos municipais sobre o consumo¹¹⁷, e a 7 de dezembro do mesmo ano foi regulamentado o imposto geral de consumo, que pretendia, portanto, amortizar a dívida externa, cujos cobradores externos começavam a exigir. Tratava-se de “um imposto indireto sobre a venda a retalho, anunciado por Fontes em Fevereiro de 1867, que atingia especialmente os pequenos comerciantes e tendeiros e pesava sobre o orçamento da massa urbana mais pobre, cuja componente operária e artesanal estava já também a sentir os efeitos do tratado comercial com a França”¹¹⁸. Pelo Decreto de 10 de dezembro de 1867 é autorizado às câmaras municipais votarem extraordinariamente a percentagem adicional ao imposto geral de consumo¹¹⁹.

O imposto geral de consumo incidia sobre os géneros que mais afetavam os produtores e os consumidores agravando as dificuldades da massa popular mais pobre. Este imposto implicava ainda, por parte dos comerciantes, declarações relativas às

¹¹⁵ Maria de Fátima Bonifácio, *A Monarquia Constitucional (1807-1910)*, Lisboa, Texto Editores, 2010, p. 85.

¹¹⁶ Cf. José Capela, *A Burguesia Mercantil do Porto e as Colónias (1834-1900)*, Porto, Afrontamento, 1975, p. 45.

¹¹⁷ *Diário de Lisboa* de 10 de junho de 1867, nº 141, pp. 146-149.

¹¹⁸ Maria de Fátima Bonifácio, *ob. cit.*, p. 86.

¹¹⁹ *Diário de Lisboa*, de 10 de junho de 1867, nº 141,

mercadorias sujeitas ao novo imposto, cuja entrada estava prevista para 1 de janeiro de 1868. Em protesto, os comerciantes das principais cidades manifestaram-se contra este imposto, e foram expressamente apoiados pela Associação Comercial do Porto e pela Associação Comercial de Lisboa¹²⁰. Contudo, a Associação Comercial do Porto representava o comércio portuense e defendia tantos os interesses económicos como o dos industriais e evidenciando-se mais nos protestos contra o Governo¹²¹.

Apesar do ministro ter declarado que seriam isentos do imposto os bens de consumo exclusivo para as classes operárias, ou seja, o imposto deveria ser proporcional às capacidades financeiras de cada um, de modo a haver equidade. Mas, era difícil colocá-lo em prática. Com a taxa sobre os artigos, o Governo limitava o direito que até aí possuíam os municípios, de lançar eles próprios o imposto. A oposição defendia que se devia deixar as câmaras escolher os géneros transacionados nos seus municípios, para constituírem as suas receitas¹²². Este imposto geral de consumo era até há algum tempo atrás apontado pela historiografia portuguesa como o principal motivo para a agitação da opinião pública que culminou na revolta de 1 de janeiro de 1868, na «Janeirinha». Sem dúvida que este imposto proporcionou uma gigantesca campanha que se mobilizou contra o Governo, como é visível na imprensa da época. Porém, não devemos descartar outros acontecimentos e outras medidas impopulares no desencadeamento do movimento da «Janeirinha».

6. O poder central e a administração pública

6.1. A estrutura administrativa da segunda metade de Oitocentos

A expressão administração pública pode adquirir dois significados, como argumenta Diogo Freitas do Amaral¹²³. Segundo o autor, em sentido orgânico, a expressão pode ser empregada no sentido de organização, fundamentalmente na organização dos serviços centrais do Estado, o governo, os ministérios, as repartições públicas, os funcionários civis, etc. Já no sentido material, utiliza-se a expressão no sentido de atividade administrativa. Esta atividade traduz-se, em geral, em tomar

¹²⁰ António Pinto Ravara, «Janeirinha», in *Dicionário Ilustrado da História de Portugal*, vol. I, Lisboa, Alfa, 1985, p. 351.

¹²¹ De modo a ter a plena noção do que representava a Associação Comercial do Porto durante o segundo ciclo liberal veja-se: Maria de Fátima Bonifácio, *A Associação Comercial do Porto no Contexto Político-económico Nortenho e Nacional (segundo quartel do século XIX)*, in *Análise Social*, vol. XXII, 1986, pp. 331-367.

¹²² *Jornal do Comércio*, de 17 de fevereiro de 1867, nº 3997, p. 1.

¹²³ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª ed., Lisboa, Almedina, 2006, pp. 29-39.

decisões e efetuar operações para satisfazer determinadas necessidades, como a segurança, cultura e bem-estar. É preciso não esquecer que na segunda metade do século XIX a administração era complexa e tornou-se cada vez mais burocrática. Aliás, a centralização e a fiscalização foram exercidas pelo poder político com a finalidade de prover à satisfação das necessidades económicas e sociais, como a segurança, a cultura ou mesmo o bem-estar de modo a orientar a vida social.

Atualmente está em desuso a simplificação que defende que a administração pública evoluiu de forma linear, constante e de tipo quantitativo e na qual se sublinhava que entre o século XIX e XX a evolução se fez do liberal para o social. Subscrever hoje em dia tais conceções é descartar a administração pública dos outros períodos históricos. Podemos encontrar a administração pública desde as civilizações da Mesopotâmia e do Egipto, passando pela antiguidade clássica. O Estado moderno que caracterizava a Idade Moderna e Contemporânea definia-se pela centralização do poder político; pela definição das fronteiras; pelo controlo crescente do território; pela crescente secularização do Estado¹²⁴. A Revolução Francesa trouxe mudanças, desde logo, estabelecendo o princípio da separação dos poderes.

No século XIX com os progressos técnicos e as preocupações económicas alargando por conseguinte, a proliferação das ideias socialistas proporcionaram ao Estado uma maior intervenção vida social, portanto, alargou a sua administração no território. Antes a atividade administrativa estava confinada sobretudo aos municípios¹²⁵. Um passo importantíssimo foi a separação entre a administração e a justiça, delineado na Constituição de 1822 e na Carta Constitucional de 1826, mas só concretizando com a legislação por Mouzinho da Silveira. A formação de uma administração de tipo liberal está intimamente ligada com as mudanças políticas verificadas graças aos novos ideais liberais defendidos desde a Revolução Francesa.

6.2. A afirmação do poder central sobre a periferia

As fações políticas que estiveram no poder procuraram exercer uma jurisdição sobre o território para o gerir e administrar de forma mais eficiente e racional. Em relação às reformas na administração pública, podemos designá-las como mais um processo na concretização dos ideais liberais na modernização da sociedade. A

¹²⁴ Idem, *ibidem*, p. 62.

¹²⁵ Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., vol. I, Coimbra, Almedina, 1990, p. 6.

organização administrativa era vital segundo os políticos, porque estava ligada aos outros interesses da sociedade.

No período da Regeneração, em termos administrativos, verificou-se uma expansão e especialização das capacidades administrativas, essencialmente, por causa de dois fatores: a centralização do poder político e administrativo que implicou a perda por parte do poder local de autonomia; assistiu-se a uma maior racionalização burocrática das estruturas e meios de administração. O resultado destes dois fatores foi paulatino mas resultou num espaço político concebido, numa maior atuação na gestão do território e no enquadramento da população. Portanto, o Estado afirmou-se e tornou-se uma presença mais regular na administração periférica, nos concelhos e nas paróquias. Esse passo revelou-se muitas vezes complicado devido essencialmente ao caráter conservador da população e à falta de recursos humanos e financeiros.

O liberalismo procurou exercer uma supremacia do Estado sobre os poderes locais e, simultaneamente modificar hábitos enraizados nos meios conservadores com a finalidade de criar uma nova configuração cultural e ideológica. Esta afirmação do Estado perante a periferia foi feita de forma lenta, não decorrendo de forma linear e nem isenta de conflitos. Segundo Fernand Braudel, nas regiões de sociedades de montanhas o isolamento e a fraca penetração dos sistemas políticos e do aparelho jurídico criaram fenómenos de arcaísmo social e valores de liberdade face ao poder do Estado, em comparação com as sociedades em planícies¹²⁶.

O povo do mundo rural olhava com desconfiança para a intromissão do poder central na sociedade, sobretudo devido sobretudo no caso da cobrança de impostos, a aplicação de taxas municipais, e o recrutamento militar, os quais proporcionavam um sentimento de raiva. A sociedade civil não dispunha de meios eficazes ao seu dispor, meios jurídicos do constitucionalismo-monárquico, para se defender de atos deliberados pelo Estado, ao nível do contencioso administrativo¹²⁷. Este crescimento da burocracia a partir de 1851 e conseqüentemente das capacidades do Estado levaram vários historiadores a seguir esta extensão das competências administrativas do Estado de forma quantitativa, ou seja, através de novas formas de governação, da polícia, de cadastro e de descrições. No entanto, “aquilo a que se assiste no século XIX não é

¹²⁶ Fernand Braudel, *La Méditerranée et le Monde Méditerranéen à l'Époque de Philippe II*, Paris, 1956

¹²⁷ Cf. António Manuel Hespanha, *Que Sentido tem Estudar a «Questão do Estado» da Monarquia Constitucional Portuguesa*, in P. Tavares de Almeida; R. Miguel C. Branco, *Burocracia, e Estado e Território. Portugal e Espanha (Séculos XIX-XX)*, Lisboa, Livros Horizonte, 2007, pp. 15-35.

apenas a uma extensão do Estado, nem apenas a uma intensificação da sua ação, é também uma exaltação laica da sua natureza, como entidade que assegurava um governo liberto da paixão e do arbítrio [...] ¹²⁸.

As competências do Estado no âmbito da sociedade aumentaram nas esferas da justiça, defesa, educação, saúde, melhoramentos materiais e comércio. Isso levou ao esvaziamento dos poderes periféricos e à mecanização burocrática do Estado, segundo António Manuel Hespanha ¹²⁹. Subjacente à ampliação das funções do Estado está o crescimento de meios postos à sua disposição, os quais são visíveis no aumento de receitas cobradas na segunda metade de Oitocentos. A carga fiscal não era proporcional às diversas categorias dos grupos sociais, para além do Estado pesar fiscalmente contra o povo, pesava sobre eles no condicionamento de certas liberdades cívicas.

Podemos caracterizar o período da Regeneração da seguinte forma: aumento da centralização, excesso de funcionários, clientelismo político, administração pública dispendiosa, corrompida e ineficiente. Na literatura era visível que existia uma elevada centralização por parte do poder central que anulava a vitalidade das comunidades locais ¹³⁰. A centralização política ligada à centralização administrativa subordinava a periferia, em vários aspetos, mas também foi encarada como um fator de imoralidade e de corrupção nas eleições ¹³¹. Com os vários manifestos dos escritores podemos analisar as transformações ao nível do poder local e nas relações entre o centro e a periferia, com destaque para as relações clientelares e de caciquismo frequentes no mundo Oitocentista. É verdade que a literatura não é somente a realidade, é o autor, mais o contexto social, que possibilita a análise da sociedade, de práticas sociais num determinado tempo. As representações literárias correspondem à imagem de um país construída pelas elites intelectuais de que faziam parte os poderosos, aqueles que tiveram uma formação escolar prolongada.

Oliveira Martins insurgia-se contra as elites políticas no caso da corrupção ¹³². Pelo seu turno, Eça de Queirós desenvolve uma crítica sistemática aos políticos do seu tempo, e culpa-os da situação desastrosa em que o país se encontrava. No imaginário

¹²⁸ Idem, *ibidem*, pp. 18-19.

¹²⁹ Idem, *ibidem*.

¹³⁰ Alexandre Herculano, *Opúsculos, I* (Questões Públicas. Política), edição organizada por Joel Serrão, Lisboa, Livraria Bertrand, 1983.

¹³¹ Sobre o assunto das eleições na segunda metade de oitocentos veja-se: Pedro Tavares de Almeida, *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890)*, Lisboa, Difel, 1991.

¹³² Oliveira Martins, *Política e Economia Nacional*, 2ª ed., Lisboa, Guimarães Editores, 1954 [1885], p. 15.

social do liberalismo está presente a imagem de uma passividade da classe política e, conseqüentemente, um afastamento generalizado das classes populares da política, devido ao facto, de não confiarem nos políticos. Esta classe política é frequentemente alvo de críticas, por causa da corrupção e pela incapacidade de resolver as crises. E, ainda, são criticados por não legislarem. Os deputados por serem incapazes de exercer qualquer tipo de função, e o ministério de não governar, nem ter ideias, nem sistema e nada estabelecer. Eça até considera que os políticos são inteligentes, contudo, são nulos a resolver crises, não têm o intuito político¹³³. Eça transmite a ideia que o país é governado ao acaso, por vaidades e privilégios. No caso da administração refere que há concelhos que nem câmara têm, nem administração, nem regedoria. Não são feitas obras, não têm hábitos de higiene, existe uma grande passividade. Mas quando dizem que o concelho vai ser extinto reagem, protestando da seguinte forma: quer o governo impedir que nós mesmos construamos as nossas estradas, dotemos as nossas escolas¹³⁴. Relativamente à reforma da instrução pública, à reforma da administração das comarcas deviam ser acompanhadas de grande louvor, mas só duravam uma manhã, como refere Eça de Queirós, “todo o ministério que entra – deita fora e cupé. O ministro cai – o cupé recolhe à cocheira e a reforma à gaveta”¹³⁵.

A literatura da época mostra-nos uma imagem negativa da administração e do poder central e local. Todavia, a Regeneração criou as condições de estabilidade política propícias à consolidação das capacidades administrativas do Estado e à modernização do próprio Estado. As comunidades continuaram a reagir, na segunda metade do século XIX, contra as mudanças verificadas na administração local, com maior revolta quando se tratava de alterações no mapa administrativo.

6.3. Os motivos que estiveram na origem da execução da reforma administrativa de 1867

Numa altura de crise generalizada o que levaria o Governo a proceder a uma reforma administrativa tão impopular e polémica? Esta reforma aumentou a tensão numa sociedade já profundamente abalada com as consequências da crise económica. As anteriores reformas na administração, sobretudo no mapa administrativo, tinham

¹³³ Eça de Queirós, *Uma Campanha Alegre, de as «Farpas»*, vol. II, Porto, Lello & Irmãos – Editores, 1890.

¹³⁴ Idem, *ibidem*, pp. 37-38.

¹³⁵ Idem, *ibidem*, p. 59.

sido contestadas em massa. Nesse âmbito, o Governo já esperaria resistências e dificuldades em promover uma reforma que alterava o normal funcionamento da estrutura administrativa local, inclusive, interferia nas crenças e tradições. O que o Governo não esperava seguramente, era que a contestação se radicalizasse a ponto de tornar numa revolta à escala do país.

Para o mentor da reforma, Martens Ferrão, não era de facto a altura certa para implementar uma reforma administrativa numa sociedade que estava a passar por grandes dificuldades, devido à subida dos preços e dos impostos. Contudo, a Lei de Administração Civil e o imposto geral de consumo eram duas partes do mesmo conjunto destinado a fazer face às dificuldades financeiras do Estado. Ao alargar a área dos concelhos e das paróquias, ao diminuir em número, ao suprimir seis distritos, ao extinguir as quotas pagas para todos os distritos, ao determinar as contribuições municipais passassem a ser cobradas com os impostos gerais do Estado, ao simplificar o imposto indireto e desamortizar os baldios, pensava-se aliviar os encargos do Tesouro e desviar verbas para sectores como a instrução, estradas municipais e polícia civil e militar. Nas contas feitas pelos membros do ministério de «fusão» a poupança relativa à supressão dos distritos rondaria os 12 ou 13 mil réis.

A reforma administrativa além de aliviar as despesas do Estado pretendia modificar a estrutura administrativa dos concelhos e das paróquias, tanto os corpos como os órgãos camarários. Procedia-se assim, a algumas alterações no funcionamento da estrutura administrativa e na ligação do poder local com o poder central, bem como na ligação das circunscrições administrativas, no qual o anterior Código Administrativo não funcionava em plenitude. Quanto à eleição dos corpos administrativos pretendia-se um ponto de uniformidade, idêntico aos métodos utilizados no caso francês. Por outro lado, a existência de demasiados concelhos e paróquias de pequena dimensão e de população reduzida constituía um entrave à consolidação de uma sociedade moderna e proporcionava gastos elevados do Estado. Portanto, era importante proceder a uma nova estruturação do espaço territorial com critérios de racionalidade e, ainda, substituir a elite política dos cargos locais. Mas não só, o processo de redução do número de concelhos permitia a exigência de um novo tipo de gestão do Estado e a instauração de uma nova forma de autoridade do poder central sobre a autonomia perdida dos concelhos. O motivo da supressão de circunscrições administrativas era ambíguo, como destacavam os membros da oposição durante o debate da reforma. Este motivo, segundo os deputados da oposição, era enganador, devido ao facto da reforma conservar vários

distritos com população inferior aos que tinham os distritos de Aveiro, Viana, Santarém e Leiria, e a nível internacional, em Espanha e França, não tinham adotado o mesmo critério.

A expansão das capacidades administrativas do Estado, no âmbito de uma maior burocracia e modernização pedia um novo tipo de gestão, porém, ao suprimir as circunscrições mais reduzidas em espaço e população pensava-se economizar cerca de 5 mil réis com os ordenados dos funcionários locais. As paróquias pequenas já tinham dificuldade em pagar as cômguas e tinham falta de eclesiásticos que as quisessem servir, assim como falta de gente habilitada para exercer os cargos administrativos. Há ainda que ter em consideração um outro motivo: a tentativa de substituir o Código Administrativo de Costa Cabral de 1842 por outro de pendor mais descentralizado por causa da nova realidade política, económica e social. O crescimento urbano de algumas cidades e vilas do litoral do país e às críticas de ineficiência de recursos financeiros e humanos justificavam mudanças.

Não podemos descartar um outro motivo referente ao Estado pretender afirmar a sua hegemonia de vez sobre os poderes locais, e simultaneamente modificar hábitos enraizados nos meios conservadores com a finalidade de criar uma nova configuração sociocultural e ideológica. Por último, a facilidade de comunicação obtida com a construção das vias férreas era apontada para se realizar um novo reordenamento do território. Estes motivos tinham no horizonte uma mudança estrutural da organização da sociedade e do próprio Estado. Aliás, tudo leva a crer que uma reforma desta natureza só foi possível graças à grande capacidade do ministro do Reino.

A contestação que se foi radicalizando ao longo do ano de 1867 teve origem na situação de pauperismo em que a sociedade vivia. Esta situação foi agravada pelas questões económicas, proporcionando tumultos de natureza diversa: de subsistência, estes tumultos foram provocados pela subida dos preços dos cereais; tumultos relacionados com a fiscalidade senhorial; os impostos municipais e locais; e tumultos políticos: motins contrarrevolucionários (motivos políticos e motivos de reivindicação política da oposição).

7. Um novo modelo administrativo

7.1. Determinações gerais da reforma administrativa de 1867

“As reformas verdadeiramente legítimas e duráveis são [...] aquelas que estabelecem garantias novas em favor de novos interesses, sem prejuízo das garantias que protegem os interesses [...] mais antigos. A melhor constituição política é aquela que concede uma proteção igual a todos os interesses que se têm desenvolvido na sociedade [...]”¹³⁶.

No início do ano de 1867, mais precisamente no dia 31 de janeiro, Martens Ferrão, então ministro do Reino, apresentou na Câmara dos Deputados um projeto de uma reforma administrativa¹³⁷. Nesse discurso podemos interpretar o seu pensamento, o qual era pautado pelo desejo de construir uma sociedade na base do progresso e da organização, onde o poder central intervinha na sociedade para evitar a desorganização e abusos. No pensamento de Martens Ferrão é perceptível que condena a centralização política porque, segundo ele, levava ao despotismo. É importante distinguir entre centralização governamental e centralização administrativa. A primeira é a reunião nas mãos do poder central de todas as atribuições, de todos os direitos necessários para manter o Estado em unidade, para prover o cumprimento de todos os serviços públicos. Enquanto a centralização administrativa, reporta-se ao Governo apoderar-se dos interesses particulares de cada localidade e acabar com a autonomia local. Todavia, o país precisava nos finais da década de 1860 de um poder central que organizasse o corpo social através da descentralização administrativa. Martens Ferrão dá o exemplo da independência do regime municipal da Inglaterra e da Bélgica para mostrar a importância de uma descentralização administrativa que, segundo o ministro, proporcionava prosperidade com uma intervenção moderada do Governo. Portanto, o regime político desses países permitiu manter o equilíbrio de liberdades¹³⁸.

O mesmo desejava Martens Ferrão fazer com a Lei de Administração Civil de 1867, em Portugal, ou seja, o Governo teria um papel moderador para manter o equilíbrio entre a descentralização administrativa e a centralização política. Porventura, para estabelecer uma boa administração não é preciso fazer *comunas* em tantas outras pequenas repúblicas independentes, nem transformar o Estado em gerente único dos negócios locais¹³⁹.

¹³⁶ Martens Ferrão, *Dissertação Inaugural para o Acto de Conclusões Magnas da Faculdade de Direito*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1854, p. 285.

¹³⁷ *Diário de Lisboa*, de 4 de fevereiro de 1867, n.º 27, p. 289.

¹³⁸ Para completar as informações relativas ao pensamento de Ferrão veja-se atrás informações da sua biografia, onde já foram mencionados alguns aspetos importantes.

¹³⁹ Martens Ferrão, *ob. cit.*, pp.259-266.

Tudo indica que este projeto administrativo foi planeado e preparado pelo próprio ministro e auxiliado por José Júlio de Oliveira Pinto, segundo Joaquim de Ávila¹⁴⁰. Saliente-se a título de curiosidade que o colaborador do ministro foi morto a 29 de março num duelo com Sá Nogueira, irmão do marquês Sá da Bandeira. Consta que a tensão e os ânimos exaltaram-se entre os dois no parlamento, na sessão de 22 de março, depois de Sá da Bandeira se sentir ofendido com um discurso. A discussão entre ambos levou à troca de cartas e posteriormente decidiram marcar um duelo de armas¹⁴¹. José Júlio de Oliveira Pinto destacou-se como conselheiro ilustre, distinto jurisconsulto, um bom orador e jornalista.

A proposta da reforma da administração local aspirava, segundo o próprio ministro: à descentralização administrativa, acomodada às condições e importância da paróquia civil, do concelho e do distrito; tornava eficaz a ação do poder central para sustentar sem quebra do vínculo político que liga a administração, e fiscalizava e tutelava os diferentes interesses de que era superior representante; aumentava a responsabilidade em toda a escala da administração pública; organizava a fazenda e a contabilidade paroquial, municipal e distrital; extinguiu o antigo sistema tributário, e criava novos e importantes recursos pela desamortização dos baldios em proveito dos corpos a que eles pertencem; possibilitava uma larga representação popular nos corpos efetivos, que compartilhavam a administração local; e finalmente, modificava o contencioso administrativo e a ordem do seu processo¹⁴².

A reforma administrativa era inspirada nas doutrinas da escola liberal, e levava às localidades a descentralização administrativa em alguns casos, especialmente nos corpos que eram de eleição popular e iam possuir atribuições mais amplas. Porém, havia também a tentativa do poder central de aumentar a centralização e fiscalização com a nomeação dos administradores locais e com o poder de decisão em algumas matérias. Esta reforma não era conservadora, não respeitava a tradição local nem a autonomia das localidades. Procurava, aliás, uma maior intervenção na vida social, na administração do território e nos negócios financeiros locais. Com esta reforma na administração local procurava-se, antes de mais, aumentar consideravelmente o poder de fiscalização do

¹⁴⁰ Joaquim Thomaz Lobo de Ávila, *Estudos de Administração*, Lisboa, Tipografia Universal, 1874, p. 44.

¹⁴¹ Para ter acesso a mais informações sobre este episódio consulte-se: Luísa V. Paiva Boléo, *Casa Havaneza, 140 Anos à Esquina do Chiado*, 1ªed., Lisboa, Dom Quixote, 2004, pp. 71-75.

¹⁴² Marcelo Caetano, *ob. cit.*, pp. 405-406.

governo central sobre as administrações municipais e alterar o sistema de impostos municipais, o que despertava descontentamento populacional.

A reforma da administração local de 1867 referente à administração do país dividia-se em 8 capítulos: da divisão do território, da paróquia e sua administração, do município, do distrito, do contencioso administrativo, da eleição dos corpos administrativos, dos magistrados e empregados administrativos e da inspeção administrativa¹⁴³. A Lei de Administração civil estabelecia a paróquia como autoridade administrativa. Passaria a existir o administrador de paróquia, o conselho paroquial, e o pároco. Quanto aos concelhos seriam constituídos pela Câmara Municipal, onde a figura do administrador do concelho se destacava com atribuições deliberativas e consultivas. Nos distritos existiria uma Junta Geral de eleição direta, um governador do distrito, que era delegado do Governo, e um conselho de distrito, nomeado pelo poder central. Nas paróquias, concelhos e distritos as atribuições iriam ser alargadas e a gestão seria independente. Contudo, ao Estado competir-lhe-ia fiscalizar para manter o equilíbrio nas diversas estruturas. No caso das matérias do contencioso administrativo, o cargo de administrador do concelho inspecionava nas paróquias e o governador do distrito nos concelhos e também as paróquias. Esta reforma não esquecia a criação de novos e valiosos recursos pela amortização dos baldios.

Quando ao novo mapa administrativo desenhado, era sem dúvida a medida que mais irritava a população. A divisão do território fazia-se em distritos, concelhos e paróquias civis¹⁴⁴. Iria proceder-se à redução do número de distritos, ficando a ser onze, os concelhos passariam a ser 104 e as paróquias eclesiásticas também seriam anexadas em grande número, passando a agregar as paróquias eclesiásticas mais reduzidas. Estas passariam a ser denominadas paróquias civis, uma nova unidade administrativa. As exceções seriam Lisboa e Porto, cujos concelhos seriam divididos em bairros e estes, sim, divididos em paróquias.

De um modo geral as propostas que lançavam mais críticas foram: a supressão do número de distritos, concelhos e paróquias eclesiásticas, inclusive, o critério dessa divisão e organização administrativa; o aumento de poderes por parte do governador do distrito e a sua deliberação dependente do Conselho Distrital; a fiscalização por parte do poder central, ao possuir a prerrogativa de nomear e demitir órgãos locais; e a criação da unidade administrativa, a paróquia civil ao anexar várias paróquias eclesiásticas.

¹⁴³ *Lei de Administração Civil de 1867*, Porto, Tipografia do Jornal do Porto, 1867.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 3.

Na apresentação do projeto na Câmara dos Deputados foram logo delineados os futuros distritos, exceção para os distritos da Guarda e de Portalegre, e os critérios para extinguir em número os concelhos de modo a aumentar a sua área e a população (nesta altura o limite mínimo referido era de 5000 fogos para os concelhos, mas este limite seria alterado depois da discussão parlamentar). A Lei de Administração Civil de 1867 procurava abranger múltiplos aspetos, entre os quais, diminuir a despesa e modificar a estrutura dos impostos na sociedade numa altura de crise, mas também derrubar as barreiras que impossibilitavam a intromissão do poder central no território. Ora, esta legislação constitucional procurava uma base da nova ordem política, económica, social e jurídica.

O ministério de «fusão» defendia que o código administrativo era de carácter descentralizador, transferia para a esfera local muitas atribuições e dava autonomia aos corpos locais. No entanto, a oposição e a população em geral consideravam este Código centralizador, e que limitava o poder local. A discussão foi direcionada para esse aspeto, porque haviam medidas que caminhavam nos dois sentidos, relativamente à nomeação ou escolha dos órgãos locais por parte do Executivo. O projeto de Martens começou a ser discutido na Câmara dos Deputados a 26 de março de 1867, e continuou nos meses seguintes¹⁴⁵. Antes do debate ter dado início o deputado Fradesso da Silveira procurou através de um requerimento adiar a discussão do projeto, por considerar a reforma com diversas lacunas, a desnecessidade de promover tal reforma e a perturbação que iria causar à população. Sem resultado esta ação do deputado, o inconformismo continuava quanto ao facto de o projeto ser ou não discutido na generalidade, como pretendia o governo, ou na especialidade, como queria a oposição. O Governo cedeu e a discussão do projeto foi feita em quatro partes e a votação realizada em capítulos.

Durante a discussão parlamentar, um dos deputados da oposição que mais se insurgiu contra esse projeto administrativo foi Rodrigues de Sampaio. Ao contrário do deputado Fradesso da Silveira, considerava a reforma administrativa necessária para estabilizar o corpo administrativo, reorganizar serviços como o recenseamento eleitoral. Embora não estivesse de acordo com as propostas mais controversas, que não convenciam a oposição. De facto a principal acusação feita à proposta de reforma administrativa dirigia-se à divisão administrativa, embora todo o Código fosse acusado de um espírito centralizador.

¹⁴⁵ *Diário de Lisboa*, de 28 de março de 1867, nº 70, p. 915.

Após dois dias do início da discussão, a 28 de março, Martens Ferrão intervém para mostrar a importância da reforma¹⁴⁶. Martens considerava que não era a altura ideal para proceder a tal reforma. No entanto para fazer face às dificuldades financeiras do Estado, a lei do imposto geral de consumo e a reforma administrativa eram duas reformas estruturais cruciais. As duas procederiam a alterações na política fiscal e a cortes na despesa nas circunscrições locais, de modo a aliviar as contas do Estado.

A 5 de abril o projeto da reforma administrativa foi aprovado na Câmara dos Deputados, na generalidade, com 105 votos a favor e 33 contra¹⁴⁷. De seguida passou-se à discussão na especialidade, começando pelo capítulo I, que incidia sobre a divisão territorial. No dia 12 de abril ficou aprovado o primeiro capítulo. No dia 20 de maio a Comissão de Administração Pública apesentou um parecer final sobre as propostas de alteração ao projecto. Sendo muitas, só aceitou as propostas para a não supressão dos distritos de Portalegre e Guarda e passou o número mínimo para a manutenção dos concelhos para 3000. Portanto, não alterou qualquer proposta relacionada com a paróquia civil, que continuava a ser bastante criticada pelos deputados. Deste modo o parecer com as propostas foi aprovado na sessão de 27 de maio¹⁴⁸.

As alterações na divisão e organização do território consagradas na reforma administrativa foram as que lançaram mais contestação no seio da sociedade. Assistiu-se no decurso do ano de 1867 a diversas pressões e influências para arranjar mecanismos constitucionais ou históricos para manter os concelhos e as paróquias por parte dos descontentes com a nova divisão administrativa¹⁴⁹. A nova divisão ia ter implicações administrativas, mas também políticas, financeiras e sociais. Portanto, ia ter um impacto direto nas comunidades, essencialmente, ia alterar os hábitos, os sentimentos de pertença a um determinado lugar e, ainda, ferir os seus ideais de independência e autonomia regional¹⁵⁰. Mais, argumentava-se que as populações iam perder parte da sua história e das suas tradições. A reforma administrativa encontrou

¹⁴⁶ *Diário de Lisboa*, de 12 de abril de 1867, nº 83, pp. 1089-1094.

¹⁴⁷ *Diário de Lisboa*, de 8 de abril, nº 79, p. 1867.

¹⁴⁸ *Diário de Lisboa*, 29 de maio de 1867, nº 121, p. 1702.

¹⁴⁹ Foram imensos os requerimentos que chegaram os locais políticos contra a supressão de determinadas circunscrições administrativas. Por exemplo, a representação da comunidade de Aveiro trazida pelo visconde de Almeida: *Câmara dos Dignos Pares do Reino*, sessão de 15-06-1867, pp. 1922-1924.

¹⁵⁰ Daniel Alves [et al.], *Estado e Sociedade em Conflito: o Código de Martens Ferrão de 1867. Uma Reforma Administrativa Efêmera*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, in www.fcsh.unl.pt/historial/docs/Janeirinha.pdf, 2004, p. 16 (15/04/2012).

uma forte resistência, pois contrariava a tradição e hábitos locais enraizados numa sociedade conservadora.

No dia 3 de junho o projeto deu entrada na Câmara dos Pares, começando a ser discutido o projeto-lei na sessão de 14 de junho. Após alguns dias, no dia 17, a Comissão apresentou o seu parecer, mas não houve qualquer alteração, ficando na sessão o projeto aprovado. A Comissão achou o projeto organizado no qual estavam delineados as mudanças, apesar de um membro ter apresentado os erros que continha a lei, incluindo erros ortográficos. No *Diário de Lisboa* de 11 de julho de 1867 foi publicada a carta de lei, datada de 26 de junho, que aprovava a reforma. Depois do intenso debate sobre a reforma administrativa, que durou alguns meses, foi promulgada a 26 de junho de 1867, entrando a lei imediatamente em vigor¹⁵¹. Mas só a 10 de dezembro desse ano foram aprovadas as novas circunscrições administrativas, ficando assim consumada a redução do número de distritos, a supressão de mais de uma centena de concelhos e a anexação de centenas paróquias eclesiásticas¹⁵².

7.2. A formação da paróquia civil

Para serem perceptíveis as alterações na paróquia com a reforma administrativa de 1867 e o descontentamento que originou a sua criação, passamos em síntese alguns contornos da paróquia eclesiástica ao longo do liberalismo. A partir da Revolução Liberal de 1820, os liberais pretenderam modificar a administração central e local do país, para exercer um controlo mais eficiente sobre o território e também racionalizar as divisões administrativas da melhor forma. Tendo presente, os liberais, que a modificação da estrutura administrativa local era essencial para diminuir o poder das elites locais e dos párocos absolutistas, de modo a implementar os novos valores do liberalismo nas comunidades locais.

As paróquias, ao longo da história, tiveram uma forte componente religiosa, por isso a legislação liberal procurou concretizar reformas no mapa e no corpo administrativo das paróquias eclesiásticas tendo hesitado em atribuir-lhes funções administrativas. O Decreto de 26 de novembro de 1830 instituiu as juntas de paróquia e dotou-as de largas atribuições no domínio do culto religioso, mas antes já possuíam funções respeitantes ao registo civil e ao recenseamento eleitoral. Todavia, o Decreto de

¹⁵¹ *Diário de Lisboa*, 26 de junho de 1867, nº 152, pp. 199-236.

¹⁵² *Diário de Lisboa*, 10 de dezembro de 1867, nº 281, pp. 702-741.

16 de maio de 1832, de Mouzinho da Silveira, excluiu-a da divisão do território e da organização administrativa, considerando-a apenas uma comunidade de tipo social e religioso. A seguir a lei de 25 de abril de 1835, atribuiu-lhes de novo funções administrativas. Enquanto o Código Administrativo de 1842 voltou a não atribuir-lhe o carácter administrativo¹⁵³.

As paróquias tinham formas próprias de autogoverno, mais ou menos complexas, relacionadas com o exercício da justiça, com a gestão dos baldios ou com atribuições mais vastas que foram adquiridas ao longo da história. À frente das paróquias estava um pároco, em tantos outros casos auxiliado por outros clérigos. O poder de influência do pároco sobre a população era enorme, porque não só possuía um grau cultural superior à população, mas porque detinha o poder religioso e podia usar os rituais religiosos para influenciar.

O destino das paróquias mostrou-se muito semelhante ao dos concelhos, oscilando de Código para Código uma maior ou menor descentralização. Assim, a qualidade de administrador de paróquia variava entre regedor de carácter civil e o pároco, de carácter eclesiástico. Na reforma administrativa de Martens Ferrão era criada uma nova unidade administrativa, a paróquia civil, obtida por aglutinação das paróquias eclesiásticas existentes. As funções de índole administrativa, o conselho paroquial, iam ser conciliadas com as funções religiosas, como a fábrica da igreja. Martens Ferrão procurava com a reforma administrativa de 1867 tornar a paróquia na unidade base de todo o sistema administrativo, e com maior representatividade popular nos corpos eletivos.

A administração da paróquia ficava da responsabilidade, no Código de Martens Ferrão, de um administrador de paróquia com funções executivas e fiscais, um conselho paroquial e do pároco da paróquia. O conselho paroquial era de eleição popular, de dois em dois anos, e era composto por todos os cidadãos elegíveis. Faziam parte deste conselho um tesoureiro e um escrivão, que eram nomeados e pagos. As funções do conselho paroquial eram realizadas em reuniões de quinze em quinze dias ou se for o caso extraordinariamente, não sendo renumeradas. As competências deste conselho eram as seguintes: administrar os bens da paróquia; a administração dos estabelecimentos de beneficência; a administração dos bens da fábrica da igreja; regular convenientemente os bens e pastos dos moradores das paróquias, enquanto não forem

¹⁵³ Para ter uma visão global sobre a paróquia na dinâmica da vivência e da administração durante o liberalismo veja-se: José António Santos, *As freguesias: História e Actualidade*, Oeiras, Celta Editora, 1995.

amortizados; administrar todos os bens públicos da paróquia; praticar atos que foram autorizados um ano antes às juntas de paróquia; deliberar em assuntos económicos, desde empréstimos à alienação de bens¹⁵⁴. No caso dos assuntos que remetessem para questões da especificidade económica eram submetidos à Câmara Municipal, e se houvesse recurso para o conselho de distrito.

Quanto ao pároco, tinha direito de participar no conselho paroquial relativamente aos assuntos de índole religiosa. Se a paróquia civil abrangesse mais de uma paróquia eclesiástica, o assunto teria que ser transmitido às que fossem anexadas. O Governo tinha legalidade, se julgasse conveniente, dissolver o conselho paroquial e proceder à realização de novas eleições. Este aspeto levantou muita agitação, por causa do aumento da centralização e da fiscalização por parte do Governo às localidades.

Ficou estabelecido nesta nova codificação que em cada paróquia civil haveria uma comissão de beneficência, que tinha funções de distribuição de socorros domiciliários a pessoas necessitadas, assim como a crianças. Começava a haver uma atenção especial para as questões sociais que eram agravadas com as crises. Os rendimentos de irmandades e misericórdias seriam tutelados pelo conselho de paróquia. Em caso de necessidade era possível que as paróquias do mesmo ou de diferentes concelhos se associassem para possuir condições de beneficência ou de instrução pública, embora a aprovação dependesse do Governo.

Em relação às questões da fazenda paroquial, o Código de Martens Ferrão, estabelecia que o orçamento paroquial devia ser organizado por anos civis, proposto todos os anos ao conselho paroquial pelo seu presidente e aprovado pelo mesmo conselho. Eram diversos os rendimentos dos bens da paróquia: juros de fundos públicos; as multas impostas; donativos, doações, legados ou esmolas, empréstimos autorizados; alienação de bens paroquiais autorizados; o rendimento proveniente do registo civil e dos cemitérios; os impostos adicionais, ou qualquer outra receita legal. Já as despesas podiam ser com o ensino primário, conservação ou reparo da igreja paroquial, os vencimentos do administrador de paróquia, tesoureiro e escrivão do conselho paroquial, as despesas relacionadas com a cobrança dos rendimentos, os impostos das propriedades, o pagamento de dívidas. Era referido que o orçamento não podia ter défice; para isso não acontecer ficava autorizado o conselho de paróquia a lançar um

¹⁵⁴ *Lei de Administração Civil, ob. cit.*, pp. 9-10.

imposto de percentagem adicional aos impostos municipais pagos pela paróquia. Estava o Conselho Paroquial obrigado a prestar contas anualmente à câmara municipal.

O administrador de paróquia era o “chefe administrativo da paróquia”¹⁵⁵. A sua escolha era da competência do governo, de entre os membros do conselho paroquial. Esta medida evidenciava a centralização. Este magistrado administrativo tinha as seguintes competências: executar deliberações do conselho de paróquia; presidir ao conselho paroquial, com direito de deliberar em caso de empate; representar na paróquia o administrador do concelho; manter a ordem pública; elaborar o orçamento paroquial; fazer publicar leis e regulamentos; receber e fazer executar as ordens do administrador do concelho; prover nas limpezas de ruas e estradas; auxiliar as autoridades judiciais em casos de crimes; informar o Administrador concelho, fazendo a ligação com o administrador do concelho; abrir testamentos.

Tabela 2 - Estrutura administrativa da paróquia na lei de reforma de 1867

Corpo e órgãos administrativo da paróquia	
Magistrado administrativo	Administrador de paróquia
Corpo administrativo	Conselho paroquial
Modo de eleição do Administrador de paróquia	É da competência do governo. A escolha recaía num dos membros do Conselho Paroquial
Modo de eleição do Conselho Paroquial	É de eleição popular, todos os cidadãos elegíveis
Duração do mandato do Conselho Paroquial	Para o Conselho Paroquial o mandato é de dois anos.

7.3. A administração dos concelhos

O liberalismo trazia uma forte componente municipal, havendo uma declarada necessidade de modificar a estrutura administrativa dos concelhos, os corpos camarários e alterar a divisão e organização territorial administrativa. Portanto, no seio da administração dos concelhos era crucial substituir a velha elite absolutista por elementos liberais, e nestes termos era necessário proceder igualmente a algumas alterações no funcionamento da estrutura e na ligação com o poder central. Por outro lado, a existência de demasiados concelhos pequenos com uma população conservadora, era um entrave à consolidação de uma sociedade moderna, por isso era importante proceder a uma nova estruturação do espaço territorial com critérios de racionalidade. Mas não

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 14.

só, o processo de redução do número de concelhos permitia a exigência de um novo tipo de gestão do Estado e a instauração de uma nova forma de autoridade do poder central sobre a autonomia perdida dos concelhos, como permitia o Código Administrativo de Martens Ferrão.

Desde os primeiros tempos do liberalismo assistiu-se ao debate entre os defensores da centralização e os defensores da descentralização. Praticamente durante todo o século XIX houve uma alternância entre centralização e descentralização administrativa, dependente da facção partidária que ocupava o poder. Porém, no essencial, o liberalismo procurou instaurar uma administração local centralista e hierarquizada que visava o controlo efetivo do território nacional e das comunidades locais pelo Estado. Todavia, Portugal soube preservar o perfil essencialmente urbano dos seus concelhos, apesar de nos países como a França, Espanha e outros, se ter optado por constituir uma *comuna* em cada cidade, vila, aldeia ou comunidade. Pelo seu turno, Portugal preservou os municípios nas zonas com maior área. Mais, Portugal não só reforçou esse perfil, ao reduzir (pelo Decreto de 6 de Novembro de 1836 e, ainda, pelos Decretos de 31 de dezembro de 1853 e de 24 de outubro de 1855) em dois terços o número de municípios então existentes.

Um país pequeno, fragmentado em vários pequenos concelhos com um grande número de paróquias que possuíam uma autonomia que a reforma de Mouzinho da Silveira veio destruir com o objetivo de modernizar o Estado, e com a intenção de controlar as populações e o território. Mas a partir de 1835, com o setembristas, vão adotar uma postura um pouco diferente da de Mouzinho, pois vão conceder amplas liberdades aos concelhos. Mais tarde os cabralistas elaboraram um Código de carácter centralizador, e exerceram um controlo mais efetivo nos concelhos. Entre as diversas mudanças que se compuseram em Portugal, as reformas administrativas desempenharam um papel de relevo na modernização e na proliferação dos princípios liberais pelo território nacional.

A reforma administrativa de 1867 procurou substituir o Código Administrativo de Costa Cabral, que estava em vigor desde 1842. Este Código de Costa Cabral de espírito claramente centralizador, no qual os corpos administrativos estavam sujeitos a uma apertada tutela fez funcionar não só uma centralização administrativa mas também a centralização política.

O que ficou estabelecido na reforma administrativa de Martens Ferrão de 1867 foi, sobretudo, uma solução para os problemas na administração dos concelhos

resultantes do Código Administrativo de 1842. A administração local cabralista era ineficiente, a sua organização era considerada absurda, além das dificuldades de penetração do Estado na sociedade conservadora, da inexistência de meios financeiros e de recursos humanos. Portanto, Martens Ferrão procurava soluções para estes e outros problemas na administração local.

O governo do concelho, que correspondia a um só círculo eleitoral, competia tanto à câmara municipal como ao administrador de concelho. As câmaras municipais de dois em dois anos eram renovadas e compunham-se por sete vereadores, exceção feita aos concelhos de Lisboa, com treze membros, e ao concelho do Porto com onze membros. As câmaras eram de eleição popular, havia a figura de um presidente e de um vice-presidente, que eram escolhidos pelos vereadores entre si. Faziam também parte da câmara municipal um procurador fiscal, um secretário e um tesoureiro, que eram eleitos dos cidadãos.

Os vereadores tinham uma função de extrema importância na administração do concelho. Passados dois anos procedia-se a um sorteio dos vereadores que deviam ser substituídos, neste caso três, exceção feita a Lisboa e ao Porto. Ora, passados mais dois anos eram substituídos, ou seja, quando completassem quatro anos eram substituídos os restantes vereadores. Mas estes podiam ser reeleitos ao fim dos quatro anos¹⁵⁶. As funções dos vereadores não eram renumeradas mas eram obrigatórias. E ficavam delineadas uma série de exceções, como a idade superior a setenta anos, a mudança de residência para outro concelho, dificuldades em assistir às sessões, etc. Nas sessões a maioria dos vereadores tinha que estar presentes para se considerar a sessão legítima, e as deliberações da câmara municipal para serem validadas tinham que ser pela maioria. Em caso de empate ficava adiada a votação para outra sessão. Os vereadores incorriam a diversas penas em caso de falta às sessões.

As funções das câmaras municipais, as mais importantes, careciam de aprovação superior, o que provocava uma reação conflituosa, pois esta era uma medida centralizadora. Portanto, as câmaras municipais possuíam funções deliberativas, como cooperação administrativa, e consultivas. A última decisão em caso de recurso, nas funções deliberativas e consultivas, cabia ao conselho de distrito, ao Governo e às Cortes. O Governo se entendesse podia facilmente dissolver a câmara municipal, e nalguns casos até podia dissolvê-las sem ouvir o Conselho de Estado, como no seguinte

¹⁵⁶ *Ibidem*, artigo 55 e 56, p. 16.

caso, se não apresentassem contas anualmente e o orçamento. Outro ponto que lançou discórdia foi o facto de terrenos baldios municipais ficarem desamortizados, segundo o que já estava estabelecido em alguns dos casos na lei de 22 de junho de 1866. A alienação podia ser feita através da venda e do emprazamento, cabendo ao Governo um papel interventivo e de decisão neste processo¹⁵⁷.

Em relação aos principais responsáveis máximos pelo governo do município, o presidente da câmara municipal e o administrador do concelho, são das suas competências a criação de harmonia tanto no funcionalismo camarário como nas relações com o poder central, mais neste caso o administrador do concelho. Ao primeiro competia-lhe principalmente a gerência da fazenda municipal e a superintendência em matéria de contabilidade. Praticamente tudo que dizia respeito ao âmbito financeiro era da sua responsabilidade, salvo em caso especiais como a lei refere. Quanto ao administrador do concelho é o representante do poder central nos concelhos, ou seja, é o executor das ordens do Governo. É da sua competência uma série de atribuições, ressalve-se as de autoridade política, como a fiscalização que exerce como magistrado público, pode executar leis e regulamentos, nomear e demitir funcionários do concelho e das paróquias e, ainda, tem funções judiciais, sociais e económicas. Este cargo é um verdadeiro fiscalizador e representa o poder governamental nos territórios, deste modo, controla e fiscaliza todo o processo de administração dos concelhos e os corpos e órgãos camarários. Não obstante todas estas competências, têm que obedecer ao administrador do distrito, seu superior hierárquico.

Tabela 3 - Competências do administrador do concelho

Autoridade política	Fazer e executar as leis, regulamentos e providências.
	Conceder licenças
	Controlar e inspecionar os funcionários administrativos, a fazenda pública e a instrução primária
	Exercer controlo sobre os estrangeiros que se instalares nos concelhos
	Conceder licença para uso e porte de armas
	Compete assistir às sessões da câmara municipal e promover reuniões extraordinárias sempre que for necessário
	Pode constituir num dos concelhos anexados um delegado que pode nomear
	Nomear para todos os empregos do concelho ou das paróquias, para cujo provimento a lei não estabelecer e pode demitir

¹⁵⁷ *Ibidem*, artigos 108º ao 125º, pp. 28-29.

Autoridade judicial	Dirigir a policia do concelho, dando todas as providencias
	Auxiliar os funcionários judiciais
	Proceder à captura dos criminosos
Autoridade pública	Tarefas de beneficência e de caridade
	Controlo das instituições de beneficência ao nível das despesas.
	Promover e organizar os socorros em caso de calamidade pública
Funções financeiras	Deve tomar posse de todos os bens da fazenda pública

7.4. Os distritos no equilíbrio e transparência na administração pública

A circunscrição administrativa dos distritos é uma criação do liberalismo para reforçar essencialmente a hierarquia e a supervisão da administração dos concelhos e paróquias, e foi inspirada no caso francês. A sua origem remonta ao mapa das comarcas apresentado em 1827 à Câmara dos Deputados pela Comissão de Divisão do Território. Esta circunscrição tinha como grandes finalidades, facilitar a ação governamental, proporcionar ao cidadão de forma mais cómoda recursos às autoridades e equilibrar o espaço e o número de habitantes. Em 1867, a proposta de Lei de Administração Civil do ministro do Reino, Martens Ferrão, previa a criação de novos distritos com áreas alargadas e designações idênticas às das antigas províncias. Já em 1854, Almeida Garrett, sem sucesso pretendia uma nova divisão administrativa também nos distritos.

Cada distrito possuía no Código Administrativo de 1867 um corpo consultivo e deliberativo, denominada junta geral do distrito, de eleição popular. Assim, o órgão administrativo de hierarquia superior na administração local tinha competência a diversos níveis no equilíbrio e transparência na administração pública. A junta geral era eleita pelas câmaras municipais, mas era ao governador civil, de nomeação governamental, que cabia a execução das suas deliberações. Os deputados da junta geral eram eleitos dois por cada concelho, enquanto em Lisboa eram quatro e no Porto três. As funções destes deputados duravam quatro anos, porém a Junta era renovada por uma série de dois anos, podendo os deputados ser reeleitos, e ter direito a um subsídio.

Como corpos consultivos, as juntas gerais, funcionariam como corporações administrativas com atribuições consultivas e deliberativas que tinha como grandes realizações, conhecimento dos negócios, interesses, questões da administração pública,

e providências de interesse patrimonial particulares do distrito¹⁵⁸. Era da competência destas Juntas: repartir pelos concelhos as somas que tocassem; exercer atribuições relativas às estradas distritais; distribuir contingente de recrutamento; resolver assuntos sobre a aquisição e alienação de bens distritais; construção, reparação ou reedificação de edifícios distritais; deliberar sobre projetos, planos e orçamentos; autorizar contratos sobre obras; fazer regulamentos em assuntos de interesse geral e, ainda, competia às juntas estabelecer a quota com que os concelhos deviam contribuir para as despesas dos distritos.

O governador do distrito era o chefe superior e único da administração central, pois regulava todo o serviço administrativo, como executar e regulamentar leis. Além disso, podiam decidir sem consentimento do Conselho de Distrito. Tinha poder de decisão em diversos assuntos dos concelhos e paróquias e assim como a tarefa de inspecionar o serviço administrativo público. Em suma, competia-lhe essencialmente manter a ordem e a tranquilidade pública, sem esquecer a segurança das pessoas e da propriedade em todo o distrito. Na sua ausência ou impedimento o secretário-geral do distrito podia substituir o governador de distrito, embora tivesse que cumprir as suas ordens.

7.5. O litígio, a inspeção e as eleições na administração

A administração pública é uma atividade desenvolvida não só pelo Estado como por outras entidades públicas. É imprescindível promover e assegurar o cumprimento das leis, aplicando sanções aos infratores dos preceitos legais. Nesse âmbito, o Governo nomeia os corpos e órgãos locais. É possível averiguar que a regulamentação estabelecida na Lei de Administração Civil de 1867 procura o controlo efetivo do poder local, nos distritos e concelhos, como nas paróquias para solucionar os problemas dentro da liberdade.

O Governo pretendia com esta reforma na administração dar autonomia aos órgãos e corpos locais, todavia, não é o que se verifica pelas leis a regulamentar relativamente a questões contenciosas administrativas. Em relação ao contencioso administrativo, os cidadãos que se sentissem prejudicados nos seus interesses ou nos direitos da administração pública podiam contestar ao conselho de distrito, que era de primeira instância. O artigo 284º da Lei de Administração Civil estipulava que os

¹⁵⁸ *Ibidem*, artigo 246º, p. 47.

cidadãos tinham a faculdade de recorrer aos tribunais do contencioso administrativo, todas as vezes que os seus direitos fossem ofendidos por atos de excesso de poder de autoridade administrativa, em objetos de administração pública.

A autoridade administrativa era competente para tomar decisão, sem intervenção do conselho de distrito, pois tinha uma competência de ordem pública. Das decisões do conselho de distrito havia sempre recurso para o Conselho de Estado, salvo se a lei não o permitisse. Quanto ao conselho de distrito, que tinha poderes judiciais administrativos, havia um em cada distrito, sendo o governador do distrito o presidente do conselho, com voto nas suas deliberações como tribunal administrativo. O presidente do conselho equiparava-se e tinha as mesmas faculdades que competiam aos presidentes dos tribunais civis e criminais. Estava a cargo do Governo a nomeação dos membros do conselho em lista tríplice proposta pela junta geral do distrito. A inspeção administrativa era realizada conforme a hierarquia das circunscrições administrativas, e revelava-se importantíssima no cumprimento das designações administrativas e no seu bom funcionamento. Difícil de pôr em prática foi a separação da função administrativa da função judicial. No entanto, a existência de tribunais administrativos, órgãos próprios da administração, dispensava a intervenção dos tribunais civis.

No que se referia à eleição dos corpos administrativos podemos verificar que o poder central procurava exercer uma magistratura ativa nesse domínio. A nomeação dos membros dos corpos administrativos paroquiais, municipais e distritais era feito por meio da eleição direta, pelos cidadãos portugueses que tinha o direito de voto. A exceção é com a nomeação dos membros dos conselhos de distrito, e era feita por escolha do governo sobre proposta das juntas gerais do distrito. As eleições dos corpos administrativos eram feitas pelo recenseamento organizado para a eleição dos deputados das Cortes. Não podiam exercer os votos todos aqueles que não sabiam ler, escrever ou contar, os clérigos de ordens sacras e os cidadãos privados ou suspensos por sentença ou despacho judicial. Todos os corpos administrativos eram de livre nomeação do Governo, que os escolhia, ou diretamente ou por intervenção dos seus delegados. Esta atitude governamental de nomear os corpos administrativos revelava uma intenção clara do poder central querer reunir no território nos cargos administrativos pessoas da sua confiança. Esse facto já era feito nos governos liberais anteriores, não se pense que era exclusivo do ministério de «fusão».

O pessoal administrativo compunha-se de um governador em cada distrito, de um secretário-geral em cada governo de distrito, de um administrador em cada

concelho, exceto em Lisboa e no Porto, onde passaria a haver um administrador em cada bairro, de um oficial secretário de administração em cada concelho e de um administrador em cada paróquia civil. Os magistrados administrativos eram sempre nomeados diretamente pelo Governo: os governadores de distrito, administradores de concelho e administradores de paróquia. Os administradores de paróquia eram nomeados pelo poder central de entre os membros do conselho paroquial. Nas paróquias e nos concelhos o governador de distrito. A reforma na administração local favorecia a tendência que os cargos na administração pública deviam ser entregues a elementos formados em Direito, aos bacharéis. Contudo, este facto não acontece na Inglaterra nem nos Estados Unidos, sendo escolhidos um *homem bom*, não formado em Direito.

A função administrativa do poder central compreendia a elaboração de decretos, regulamentos e instruções para uma boa execução das leis e a superintendência no conjunto da administração pública, fazendo executar os preceitos legais. Estes factos que constavam nesta reforma mostram que o Governo podia colocar à frente dos destinos locais pessoas da sua confiança e exercer assim um controlo mais eficiente. O Governo tinha sempre a última palavra, isto é, o poder de nomear, decidir e demitir sempre que lhe conviesse.

Não se podem descartar alguns factos do Código Civil, no qual participou na sua elaboração, neste código administrativo, porque é vivível que Martens Ferrão foi buscar inspiração à estrutura do Código Civil, essencialmente, em relação às regras fundamentais de organização social. A estrutura social tinha que estar de acordo com as normas jurídicas que deveriam vigorar na sociedade. Nessa perspetiva podemos considerar a reforma administrativa de Martens Ferrão um Código Administrativo no qual se reúnem as normas aplicáveis a um conjunto de relações jurídicas, coordenadas com os princípios fundamentais e segundo uma técnica uniforme. Portanto, o Código de Martens Ferrão regulava as seguintes matérias: divisão do território, organização, funcionamento e atribuições das autarquias locais, instituição e competência das autoridades locais de administração geral, funcionários e empregados administrativos, finanças locais e contencioso.

8. Divisão e organização das circunscrições administrativas

8.1. Novo mapa administrativo do território

A divisão e organização do território consagrada no Código Administrativo de 1867 originaram um debate intenso no meio político e no seio da sociedade, ficando estabelecida da seguinte forma: distritos, concelhos e paróquias civis. A exceção foram os concelhos de Lisboa e Porto, que para efeitos administrativos foram divididos em bairros e estes em paróquias. O primeiro foi dividido em três bairros e o Porto em dois bairros.

As primeiras movimentações contra o Governo, devido à reforma da administração, provieram de várias câmaras municipais e de comunidades que se sentiam prejudicadas com a proposta da nova reorganização do território proposta por Martens Ferrão. A proposta foi apresentada no dia 31 de janeiro à Câmara dos Deputados, mas já antes havia movimentações contra as alterações no mapa administrativo o que mostra que a proposta já era conhecida informalmente pelas comunidades. O poder local e os notáveis locais conheciam já a proposta mesmo antes do ministro do Reino a apresentar. Aliás, a proposta só foi publicada no jornal oficial a 4 de fevereiro¹⁵⁹.

No início do mês de janeiro chegou à capital uma petição dos habitantes e da Câmara Municipal da Horta e pedir para que não fosse suprimido o distrito¹⁶⁰. A proposta de Martens Ferrão previa os distritos dos Açores Meridionais, tendo como capital Ponta Delgada, dos Açores Orientais, com capital em Angra do Heroísmo, e Açores Ocidentais, capital na Horta¹⁶¹. Quando assistiu-se ao recuo do Governo, deu-se provavelmente por causa dos desejos de independência dos Açores divulgados na imprensa do Continente. Abria-se assim, uma discussão alargada com a mobilização populacional alargada de norte ao sul. A 30 do mesmo mês foi a vez do município de Leiria, e este protestava contra a supressão do respetivo distrito. No dia da apresentação do ministro foi a vez do município de Portalegre, acompanhando pela maioria das câmaras do distrito (Câmaras do Crato, Alter, Castelo de Vide, Monforte, Sousel e Ponto de Sor). Nos meses de fevereiro e março, as Cortes receberam representações de

¹⁵⁹ *Diário de Lisboa*, de 4 de fevereiro de 1867, n.º 27, pp. 291-295

¹⁶⁰ *Câmara dos Dignos Pares do Reino*, sessão 3, de 3 de janeiro de 1867, pp. 69-70. Publicado em *Diário de Lisboa*, n.º 6, p. 49.

¹⁶¹ *Diário de Lisboa* de 11 de janeiro de 1867, n.º 9, p. 291

protesto, vindas de todos os pontos do país, a mostrando o seu descontentamento com a nova divisão administrativa.

Uma das grandes novidades desta reforma administrativa residia no facto, da criação de uma nova unidade administrativa, a paróquia civil. A criação da paróquia civil como instituição administrativa, tudo indicava, tinha como finalidade criar um elo de ligação entre a paróquia e o concelho, para além dos motivos que já invocamos anteriormente. Portanto, dotava-se a paróquia de competências administrativas que até então não tinha, permitindo uma organização mais fácil e cómoda às populações locais¹⁶².

Em cada circunscrição administrativa ficou estabelecido um número mínimo de fogos, 500 ou 1000 para as paróquias civis e 3000 para os concelhos. Durante a discussão no parlamento foi praticamente este ponto que sofreu modificações, e o governo acabou por ceder. O resultado desta medida foi a supressão/anexação de um grande número de paróquias eclesiásticas e de concelhos. Quanto aos distritos, dos dezassete passariam a onze no continente: Algarve; Alto Alentejo; Baixo Alentejo; Estremadura; Beira Alta; Beira Baixa; Beira Central; Douro; Minho; Trás-os-Montes Superior; Trás-os-Montes Inferior. E nas ilhas adjacentes eram quatro: Madeira, Açores Meridional; Açores Ocidental; Açores Oriental. Os representantes dos distritos suprimidos opuseram-se mas sem sucesso¹⁶³. Os distritos da Guarda e de Portalegre estavam a salvo da supressão, pelo menos durante três anos a contar desde a publicação do código, salvo se as juntas gerais achassem conveniente suprimi-los. Este facto da não supressão destes dois distritos destinava-se a salvaguardar interesses económicos, populacionais, e de mobilidade de uma região com dificuldades e, ainda, manter um certo equilíbrio.

Depois da aprovação do novo Código Administrativo era necessário proceder à concretização das medidas no terreno. Para esse efeito as juntas gerais dos distritos foram convocadas, de forma extraordinária, para efetivar a divisão e a circunscrição do território. Estas ficaram encarregues de ouvir as câmaras municipais acerca da divisão e circunscrição dos concelhos, tendo igualmente que ouvir as juntas de paróquia acerca do mesmo assunto. Para além deste processo, foram ouvidos os governadores civis dos distritos e os administradores dos concelhos. De seguida, quando estas diligências

¹⁶² Daniel Alves [et al.], *ob. cit.*, p. 15.

¹⁶³ Sobre a oposição feita pelos representantes dos distritos consulte-se: *Diário de Lisboa*, 1867, pp. 1030-1116.

terminaram, reuniu-se o governo num Conselho de Estado para apreciar os factos¹⁶⁴. A divisão e circunscrição deviam obedecer a critérios previamente definidos. Devia-se ter em atenção, segundo a lei, de modo a prevalecer os interesses e comodidade dos povos, para isso devia-se atender antes de efetuar a divisão e reorganização do território aos seguintes critérios: às dificuldades de mobilidade e aos meios de comunicação, em alguns casos, se não fosse possível a anexação, podia ser mantido o regime municipal, mas seriam integralmente anexados, existindo apenas um administrador; à extensão da área territorial e à densidade a populacional; às condições económicas e a comodidade de cada grupo; à natureza e permanência das relações tradicionais; ao comércio entre as diversas povoações; às semelhanças e especificidades em termos da agricultura e indústria; às divisões naturais do solo; e outra qualquer razão de utilidade pública¹⁶⁵.

Ainda sobre este ponto da divisão e circunscrição administrativa há que destacar a prerrogativa de dois ou mais concelhos do mesmo distrito poderem incorporar-se, isto se houvesse consentimento entre ambas as partes. Caso os concelhos tivessem uma população reduzida, houvesse falta de pessoas habilitadas para ocuparem os cargos municipais, ou se os concelhos não tivessem rendimentos para cobrir as despesas extraordinárias, eram razões susceptíveis de um entendimento.

A Lei de Administração Civil foi promulgada como já referimos a 26 de junho de 1867; todavia o processo burocrático do mapa final da divisão e reorganização territorial só ficou definido com o Decreto de 10 de dezembro de 1867. Neste decreto são dadas instruções para serem eleitas as Câmaras Municipais dos novos concelhos para se organizarem, e para fazer-se a entrega dos arquivos dos concelhos extintos¹⁶⁶. Portanto, de julho a dezembro assistiu-se, por um lado, ao que já mencionámos, desde às instruções aos governadores civis para consultar os outros órgãos administrativos para efetuar a divisão e circunscrição do território à reunião do Conselho de Estado que examinou a nova divisão administrativa em 25 de novembro de 1867. E, por outro, à enorme contestação à nova divisão territorial, por parte da oposição, das elites locais, de cidadãos e das Câmaras Municipais¹⁶⁷. Durante este tempo não podia descurar-se diversas pressões e influências para arranjar mecanismos constitucionais ou históricos

¹⁶⁴ *Lei de Administração Civil de 1867, ob. cit.*, Artigo nº 3, p. 4.

¹⁶⁵ *Idem, ibidem*, Artigo nº 8, p. 5.

¹⁶⁶ Decreto do ministério do Reino: *Diário de Lisboa*, de 10 de dezembro de 1867, nº 281, pp. 740-741.

¹⁶⁷ As várias hipóteses lançadas para suprimir e anexar as circunscrições administrativas: *IAN/TT*, Ministério do Reino, maços 3148 ao 3156.

para manter os concelhos ou as paróquias por parte dos descontentes com a nova divisão administrativa.

8.2. Organização territorial das paróquias

Nos primórdios do liberalismo a reorganização das paróquias era entendida como essencial para alterar o aperto financeiro do Estado e, ainda, para alterar os abusos na repartição dos dízimos (foram abolidos em 1832) e para atenuar a dificuldade de sustentar os párocos. Portanto, a redução das paróquias impunha-se para permitir uma digna sustentação do clero e para libertar recursos financeiros para o Estado. De modo a reduzir as paróquias, os liberais levaram a cabo um inquérito em maio de 1821, e depois em 16 de setembro de 1822. Posteriormente foi apresentado nas Cortes pela Comissão Eclesiástica uma reforma que incidia sobre a circunscrição das paróquias, os rendimentos dos párocos e a redução de colegiadas¹⁶⁸. Contudo, uma reforma nas paróquias não foi levada a cabo, permanecendo o problema religioso da sustentação dos párocos. Este será tema de debate assíduo na primeira metade de Oitocentos, bem como a separação do poder político da esfera religiosa. Temos que ter presente, para entender as hesitações e ambiguidades dos liberais em relação às paróquias, as relações entre o Estado e a Igreja no período da monarquia constitucional. O liberalismo procurou através de uma política apoiada no Regalismo¹⁶⁹ enfraquecer a interferência da Igreja na sociedade. Era de facto nas comunidades rurais onde a presença da Igreja mais se constatava e que muitas vezes se opunham aos princípios liberais.

A classe política ao longo da monarquia constitucional procurou reduzir o peso da estrutura religiosa, chegando até a ser ordenado o encerramento de várias igrejas, diminuindo o número de paróquias, embora o número se mantivesse elevado, e secularizando alguns espaços sagrados. Praticamente não existem estudos que permitam ter noção de quantas paróquias foram anexadas ou suprimidas durante o liberalismo. Nos últimos anos uma equipa liderada por Luís Nuno Espinha da Silveira tem dado importantes passos na descoberta de mudanças verificadas nas paróquias no liberalismo. Graças ao tipo de metodologia que adotam tem sido possível elaborar cartas e mapas de modo a corrigir e emendar falhas existentes. Criaram o SIG - *Sistema de Informação*

¹⁶⁸ José Eduardo Horta, *Liberalismo e Catolicismo. O Problema Congreganista (1820-1823)*, Coimbra, Universidade de Coimbra, 1974, p. 57.

¹⁶⁹ Vocábulo que procura exprimir a supremacia do poder civil em relação à esfera eclesiástica.

Geográfica e Modelação de Dados Aplicado à História de Portugal, onde é possível conjugar a base de dados relacional, permitindo não só registar, mas gerir e cartografar a informação relativa a qualquer dos anos abrangidos pelo sistema. No caso de Lisboa já é possível ter informação que permite verificar as alterações na divisão e organização administrativa das paróquias graças ao SIGMA. As paróquias de Lisboa sofreram profundas alterações ao longo dos séculos XIX e XX. Não só foram alteradas em número, mas também na sua dimensão geográfica. A última grande reforma data de 1959¹⁷⁰.

Em 1835, a elite política continuava a mostrar o desejo de proceder a uma reestruturação do aparelho religioso reduzindo o número de paróquias. Com a finalidade de racionalizar o aparelho eclesiástico, o ministério da justiça publicou a Lei de 2 de dezembro de 1840, para estabelecer uma nova divisão paroquial e adequar às novas condições político-administrativas. Contudo, razões do foro social e político foram adiando essa intenção¹⁷¹. A política de secularização da sociedade empreendida pelos liberais, não obstante a resistência das populações, reduziu o número de paróquias em 203, entre 1837 e 1950¹⁷².

A anexação ou supressão das paróquias propiciava o despojamento dos párocos dos locais onde exerciam o seu ofício. Os paroquianos reagiam contra estes atos e protestavam contra a iniciativa do poder central. Nos meios rurais, os párocos desempenhavam um papel de conselheiros junto das populações, em virtude de possuírem uma cultura letrada. Nas comunidades rurais, muito delas isoladas geograficamente, havia um elevado analfabetismo, arcaísmo das mentalidades o que facilitava uma grande influência por parte do clero. Era constante a reação das comunidades contra a reorganização eclesiástica e contra a substituição ou suspensão do seu sacerdote. Esta realidade social e religiosa levou que os liberais suspendessem os projetos de reorganização paroquial na primeira metade de Oitocentos¹⁷³.

Com a escassez de dados quantitativos que facultasse um maior conhecimento da realidade das comunidades rurais, temos apenas um conhecimento ténue que

¹⁷⁰ Veja-se as informações relativas à metodologia adotada e os resultados a que chegou, no seguinte artigo: Daniel Alves, *Evolução das Freguesias da Cidade de Lisboa ao Longo do Século XIX*, in <http://www.fcsh.unl.pt/deps/historia> e <http://www.fcsh.unl.pt/atlas>, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, pp. 1-11. (15-11-2011 18:56).

¹⁷¹ Na obra de Vítor Neto, *ob. cit.*, p. 55 (em nota de rodapé), a legislação existente no Arquivo do Ministério Eclesiástico e da Justiça/Negócios Estrangeiros, Biblioteca Nacional de Lisboa/Secção de Reservados, L. 89, Circular dirigida às autoridades eclesiásticas, 27-10-1835.

¹⁷² *Idem, ibidem.*

¹⁷³ *Idem, ibidem.*

expressa a existência de uma grande desigualdade na distribuição da população pelas paróquias. O crescimento da população levou à multiplicação destas unidades básicas de organização eclesiástica. Fernando de Sousa indicou a existência de 4092 paróquias em 1801 e Luís Espinha da Silveira contabilizou 4088 em 1826, após uma pequena correção da *fonte*¹⁷⁴. O número de paróquias oscilou pouco, no entanto assiste-se a uma gradual diminuição ao longo do século XIX. A principal causa deveu-se, tudo indica, a fenómenos demográficos, embora, o despovoamento fosse mais intenso na região interior do país, nos distritos da Guarda, Portalegre, Castelo Branco e Beja.

Na reforma administrativa de 1867, das cerca de 3799 paróquias existentes no continente só ficariam a existir 1026, com a designação de paróquias civis. Esta alteração do mapa paroquial obedeceu a critérios de racionalidade e uniformidade, havendo um limite mínimo para a sobrevivência da paróquia enquanto célula administrativa. O processo de reforma administrativa era urgente devido à escassez financeira do tesouro do Estado. Mais, além de fenómenos demográficos, não se deve descurar o aumento dos meios de comunicação e as conveniências no ensino, de modo a tornar o ensino exclusivamente laico, diminuindo assim a influência eclesiástica.

8.3. Divisão e organização territorial dos concelhos

As alterações na divisão e organização territorial dos concelhos durante 1836 e 1855 foram irredutíveis e modificaram muito o mapa concelhio do país em Oitocentos. Neste período muitos concelhos foram suprimidos, anexados, alterados e criados, devido ao ideário que cada facção liberal tinha para a administração do país. As razões que estiveram na base das alterações verificadas, de uma forma geral, são as seguintes: os concelhos mais rurais não possuíam os requisitos necessários para satisfazer os serviços à população; esses concelhos mais rurais e de pequena dimensão tinham dificuldade em recrutar elites capazes de exercer o Governo do município; concelhos com baixo número populacional ou só com uma paróquia podiam ter dificuldade em cobrar os impostos; a nova gestão do Estado por parte da elite liberal; e, por fim, devido às promiscuidade entre o poder religioso e o poder central. A tendência no século XIX aponta para uma redução no número de concelhos.

¹⁷⁴ Cf. Fernando de Sousa, *A População Portuguesa nos Inícios do Século XIX*, Porto, 1979, pp. 23-26; L. Nuno Espinha da Silveira, *ob. cit.*, Lisboa, Patrimonia, 1997.

A legislação de 1835 e os decretos do ano de 1836, mais concretamente, o Decreto de 6 de novembro de 1836, permitiram a redução significativa do número de concelhos, de 799 passaram a ser 351; deste modo foram suprimidos de uma só vez 455 concelhos e criados 21 novos concelhos. Identificar todos os concelhos suprimidos não é tarefa fácil, e para agravar a tarefa não se sabe dos anexos que estavam inseridos na legislação do Código Administrativo de Passos Manuel. Esta redução arrojada foi imposta devido a dois grandes problemas, já referidos: os concelhos pequenos não geravam receitas suficientes, capazes de fazer face às necessidades dos seus habitantes; por outro, era difícil encontrar líderes e elites capazes de desempenhar o governo destas pequenas circunscrições.

Sem dúvida que foi entre 1835 e 1842 que se desenvolveu a maior supressão de concelhos de sempre no país. Em 1842, o número de concelhos era de 413¹⁷⁵. Em 1853, com o Decreto de 31 de dezembro e em 1855 com o Decreto de 24 de outubro, procedeu-se à última gigantesca supressão de concelhos¹⁷⁶. Assim, o número de concelhos permaneceu nos 291, no início da Regeneração. Continuou a redução do número de concelhos por causa de um novo tipo de gestão do Estado e a instauração de uma nova forma de autoridade do poder central com o cabralismo. A supressão de concelhos continuou e, em 1864, eram apenas 268¹⁷⁷. Mesmo com estas reduções significativas do número de concelhos, a reforma administrativa de 1867 procurava continuar a supressão, dos 302 concelhos existentes estes passavam a ser 107. Pretendia-se concelhos com uma área mais alargada para facilitar a administração do território e para haver uma presença mais regular do Estado e também para economizar nos funcionários camarários. Claramente que esta alteração na divisão e reorganização das circunscrições dos concelhos iria trazer resistência por parte da sociedade, visto alterar de uma forma tão profunda a sua zona de conforto.

¹⁷⁵ *Código Administrativo de 1842*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1842, pp. 95-109.

¹⁷⁶ Veja-se com mais detalhe a evolução do mapa concelhio em Portugal: Cf. César Oliveira (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local, Dos Finais da Idade Média à União Europeia*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996.

¹⁷⁷ *Censo no 1º de Janeiro de 1864*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1864, pp. 297-298.

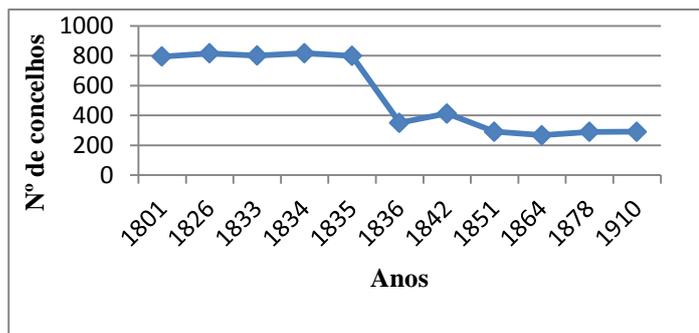


Gráfico 1 - Evolução do número de concelhos durante o séc. XIX¹⁷⁸

8.4. Mapa final da nova organização do espaço administrativo

A publicação do novo mapa administrativo concretizou-se a 10 de dezembro de 1867, gerando novamente um momento de contestação por parte dos populares que eram lesados com a nova divisão e organização do território. As sedes de distrito continuaram a liderar o grande número de reclamações que chegavam às Cortes. As reações populares, como aconteceram ao longo do século XIX, quando se tratava de alterar a organização administrativa do espaço não se fizeram esperar e, de facto, no dia 1 de janeiro, as classes populares saíram à rua para mostrar o seu descontentamento, não só com a reforma administrativa, mas igualmente com a política fiscal seguida pelo Governo. Os distúrbios originaram a vandalização de livros e arquivos concelhios, nomeadamente os cartórios, o que mostra a fúria da comunidade perante a intromissão do Estado no plano local, com a decisão de modificar o mapa administrativo.

A legislação referente ao novo mapa administrativo do território publicada a 10 de dezembro dava instruções na regulamentação do que ficou estabelecido em 26 de junho, e confirmava a supressão de quatro distritos, mais de cem concelhos e muitas centenas de paróquias. Estas mudanças no espaço administrativo e na organização do funcionalismo do poder local traziam diversas implicações económicas, financeiras, sociais e políticas. Por isso, o novo Governo decretou a 14 de Janeiro de 1868 o fim do Código de Martens Ferrão¹⁷⁹ para acalmar o descontentamento que pairava nas comunidades.

¹⁷⁸ Decreto de 24 de outubro de 1855; Decreto de 31 de dezembro de 1855 (Coleção Oficial da Legislação Portuguesa, compilada por José Máximo de Castro Neto Leite e Vasconcelos, ano de 1855), Lisboa, 1856, pp. 361-400; Legislação de 1835: Decreto de 6 de novembro de 1836 (Código Administrativo de Passos Manuel); Código Administrativo de 1842; Censo da População do Reino de Portugal, no Primeiro de Dezembro de 1864 a 1890.

¹⁷⁹ *Diário de Lisboa*, de 15 de janeiro de 1868. Declara sem efeito o Lei de Administração Civil de 1867, bem como a nova divisão das circunscrições administrativas.

Tabela 4- Mapa Administrativo referente à reforma administrativa de 1867

Distritos Administrativos	Nº de Concelhos	Nº de Paróquias Civis	Nº de Paróquias Eclesiásticas	Nº de fogos
Açores Meridional – Ponta Delgada	4	15	45	25 328
Açores Ocidental – Horta	4	14	39	15 795
Açores Oriental – Angra do Heroísmo	5	17	38	16 924
Alentejo Alto – Évora	7	30	125	28 829
Alentejo Baixo – Beja	8	46	114	37 390
Algarve – Faro	8	36	65	41 189
Beira Alta – Viseu	14	88	320	74 984
Beira Baixa – Castelo Branco	7	44	151	41 988
Beira Central – Coimbra	17	117	295	105 321
Douro – Porto	23	153	548	161 228
Estremadura – Lisboa	23	138	380	168 817
Guarda – Guarda	10	64	337	53 391
Madeira – Funchal	6	21	50	25 035
Minho – Braga	18	167	800	129 338
Portalegre – Portalegre	7	28	92	23 961
Trás-os-Montes Inferior – Vila Real	9	65	257	51 728
Trás-os-Montes Superior – Bragança	8	50	315	39 279
Total	178	1093	3971	1 040 525

(Fonte: Coleção Oficial da Legislação Portuguesa de 1867)

8.5. A contestação à reforma administrativa

No dia 1 de janeiro de 1868 despontou um conjunto de movimentações de protesto de carácter social e político essencialmente contra as políticas financeiras e administrativas do Governo. Mas a contaminação da opinião pública começou bem antes, pois desde o início do ano de 1867 que os ânimos da população andavam agitados. O descontentamento generalizou-se e a tensão acumulou-se na sociedade ao longo do ano de 1867, abrangendo assim uma multiplicidade de propostas e ações, e englobando vários grupos sociais com objetivos diferentes.

A contestação à reforma administrativa atingiu fortes repercussões devido essencialmente ao mapa administrativo consagrado na Lei de Administração Civil. Ora, esta nova divisão iria ter implicações administrativas, mas também políticas e financeiras. Mas não só, pois iria também ter repercussões sociais, ou seja, tinha um

impacto na vivência das próprias comunidades, essencialmente, ia alterar os interesses pessoais, os sentimentos de pertença a um determinado lugar e, ainda, ferir os seus ideais de independência e autonomia. As fortes repercussões com a extinção do concelho ou paróquia afetavam o orgulho, isto é, as populações perdiam parte da sua história e das suas tradições, e não nos podemos esquecer que o ruralismo e o conservadorismo ainda estavam em peso nas comunidades mais afastadas dos centros urbanos. Nessa perspetiva compreende-se que esta reforma administrativa fosse mal-amada por parte dos afetados com as alterações. Por isso, assistiu-se a um esforço generalizado de todos os distritos, câmaras municipais, e paróquias, no sentido de se obter a manutenção das circunscrições administrativas.

Não há dúvidas que o projeto já era conhecido informalmente nos meios políticos, o que explica a rapidez da chegada dos requerimentos às Cortes. Portanto, a proposta só foi publicada no jornal oficial a 4 de fevereiro¹⁸⁰. Os protestos não demoraram, e na abertura das sessões legislativas era recebido uma representação do município da Horta protestando contra uma possível supressão do respetivo distrito. O município de Leiria também mostrou, de seguida, o seu descontentamento contra a supressão do respetivo distrito¹⁸¹.

Nos meses de fevereiro e março, as Cortes receberam representações de protesto vindas de todos os pontos do país, mostrando o seu descontentamento com a nova divisão administrativa, do Alto Minho, por causa da extinção do distrito de Viana do Castelo, até ao Alto Alentejo. Esta reforma feria sentimentos e interesses das elites locais e do povo. Seriam sobretudo as elites que dirigiram em várias localidades as movimentações de protesto, pois sentiam-se prejudicadas com a proposta de Martens Ferrão.

Na imprensa oposicionista criticava-se a lei, não tanto quanto às alterações na divisão administrativa, mas no que tocava às disposições sobre o direito de petição, o funcionalismo municipal e a desamortização dos terrenos baldios municipais¹⁸². Começava a alargar-se o descontentamento, com as pessoas a mobilizarem-se e a unirem-se contra o ministério. O protesto contra a reforma administrativa era feito muitas vezes em simultâneo com a reação contra o imposto geral de consumo. Podemos com algumas reservas reconhecer que o descontentamento no Porto atingiu uma maior

¹⁸⁰ *Diário de Lisboa*, de 4 de fevereiro de 1867, nº 27, pp. 291-295.

¹⁸¹ *Diário de Lisboa*, de 26 de fevereiro de 1867, nº 46, p. 561.

¹⁸² *O Jornal de Comércio*, de 27 de março de 1867, nº 4027, p.1.

notoriedade devido, não só ao imposto geral de consumo que iria afetar um comércio nortenho ativo e dinâmico, mas igualmente, devido à reforma administrativa que interferia no orgulho portuense, e ao facto das ordens virem de Lisboa, o que feria o sentimento de independência presente ainda na consciência do povo do Norte, devido ao papel decisivo por este desempenhado na primeira metade do século XIX na luta contra o absolutismo.

No Porto os primeiros passos no sentido da organização de um protesto, começaram a ser dados pela Associação Industrial Portuense¹⁸³, sobretudo, quando teve conhecimento da criação do imposto geral de consumo. Foram organizados protestos públicos, tanto no Porto como na capital, nos quais as pessoas saíram à rua para protestarem contra as medidas governamentais. Foram enviadas várias petições ao parlamento, havendo pelo menos conhecimento de uma petição levada às Cortes pelo deputado Faria Guimarães, que a apresentou na sessão de 6 de março. O documento suscitou uma reação infeliz do ministro do Reino, Martens Ferrão. O ministro repudiou a representação popular, considerando-a uma provocação com o objetivo de intimidar o parlamento e o Governo, afirmando que ela se achava “eivada de proposições altamente absurdas” e era “baseada na completa ignorância da nossa administração”¹⁸⁴. Os portuenses sentiram-se revoltados com as palavras proferidas pelo ministro. Assinaram uma nova representação, num grande número, para mostrarem o seu descontentamento com as palavras do ministro. Carlos Guimarães da Cunha refere 14.090 nas ruas da cidade, tendo o Porto em 1864, 86.000, já seria um prenúncio da «Janeirinha»?¹⁸⁵.

No caso de Lisboa, as manifestações públicas iniciaram-se a 24 de março. As reuniões preparatórias e as conversações políticas levaram ao *meeting* do campo de Sant’Ana. Este *meeting* representou não apenas uma contestação ao Governo, mas também uma tentativa de organizar uma oposição eficaz e credível¹⁸⁶. Em Lisboa a primeira manifestação pública de contestação às medidas governamentais foi da iniciativa do Centro do Pátio do Salema, conhecido como o Clube dos Lunáticos. Era considerado por muitos uma sociedade secreta, de cariz maçónico. As forças da oposição tiveram um novo alento com a eleição Joaquim Tomás de Ávila no círculo da capital.

¹⁸³ José Manuel Lopes Cordeiro, *ob. cit.*, pp. 9-14. Este autor faz uma descrição pormenorizada dos antecedentes da revolta da Janeirinha durante ao ano de 1867.

¹⁸⁴ *Diário de Lisboa*, de 8 de março, n.º 54, p. 662.

¹⁸⁵ Carlos Guimarães da Cunha, *ob. cit.*, p. 46.

¹⁸⁶ *Idem, ibidem*, p. 53.

A oposição continuou dividida e, por isso, praticamente inoperante. A situação económica e social agravou-se, com reflexos negativos na agricultura e na classe trabalhadora ao longo do ano de 1867. As dificuldades nos meios rurais faziam despertar o descontentamento com o poder central. O Governo estava confiante da maioria que tinha no parlamento e não se sentia ameaçado. Duas figuras conduziam os destinos da nação: Martens Ferrão e Fontes Pereira de Melo. António Joaquim de Aguiar doente era apenas uma figura política inoperante.

O que nos interessa particularmente é a contestação à reforma de Martens Ferrão, e esta pode ser dividida em dois momentos: o primeiro desde a apresentação na Câmara dos Deputados, em 31 de janeiro, até praticamente a dezembro; o segundo momento desencadeia-se com a divulgação do novo mapa administrativo, feita pelo decreto de 10 de dezembro de 1867 e termina com a revogação da lei, em 14 de janeiro de 1868. Todavia, a grande intensidade de representações enviadas às Cortes desenrola-se nos meses de fevereiro e março. Daniel Alves, Nuno Lima e Pedro Urbano analisaram as representações até abril, quando aprovada a reforma na generalidade e referem que os protestos vinham um pouco de todo o país; apenas de Bragança não chegou qualquer reclamação¹⁸⁷. De Viana do Castelo chegaram imensas representações para que o distrito não fosse suprimido, bem como de vários concelhos desse distrito¹⁸⁸. A nível dos distritos destacaram-se Viana do Castelo, Portalegre, Santarém e Lisboa, sendo este último por individualidades políticas. Não é surpreendente serem estes distritos os mais descontentes, pois eram estes e os seus concelhos que seriam profundamente alterados com a reforma de Martens.

Os argumentos descritos nesses requerimentos enviados às instâncias liberais para combater a Lei de Administração Civil podem ser agrupados do seguinte modo: os que realçavam aspetos negativos, a deficiente rede de vias de circulação, a interferência com os interesses locais da população, o enquadramento institucional que modificaria a organização do espaço administrativo, e a vivência de aspetos quotidianos; em relação aos aspetos positivos, características sociais, económicas, demográficas e históricas, como a riqueza da região, o número populacional, e o desenvolvimento económico e industrial.

¹⁸⁷ Daniel Alves [et al.], *ob. cit.*, p. 30.

¹⁸⁸ Ponte da Barca, Melgaço, Vila Nova de Cerveira e Paredes de Coura. *Diário de Lisboa*, de 26 de fevereiro, nº 46, p. 562.

Falta-nos identificar os obreiros destas numerosas reclamações que chegaram às instâncias do poder liberal pelo ano de 1867. Foram essencialmente a elite que estava no poder local, desde os homens de governança municipal ao clero paroquial e elites locais. A aristocracia destacou-se nas reclamações contra a reforma, mas não podemos descurar diversos grupos de cidadãos que também mostraram o seu descontentamento, sobretudo, com a nova divisão e organização do espaço.

9. O aumento da tensão e o contágio da opinião pública

9.1. Desassossego da sociedade e as movimentações de protesto

No ano de 1867 desenvolveu-se na sociedade um sentimento de fúria contra a política adotada pelo Executivo. Os protestos incidiam contra as medidas polémicas: aumento da carga fiscal, modificação da estrutura dos impostos locais e criação do imposto geral de consumo; reforma na secretaria do ministério dos Negócios Estrangeiros, a reforma na administração local; os tratados que não tiveram resultado e até prejudicaram o país; os casos ilícitos praticados por elementos do Governo. Estes e outros factos faziam aumentar o descontentamento e a descrença. A despesa aumentava mais que a receita e a dívida pública não parava de aumentar. No ano de 1866 e no seguinte a receita foi de 14.965 contos, enquanto a despesa ascendeu aos 22.837 contos¹⁸⁹.

Em Fevereiro de 1867, foi enviado um requerimento à Câmara dos Deputados pedindo a não imposição do imposto geral de consumo mas também da reforma administrativa. O povo sentia-se injustiçado, essencialmente, com as mudanças que o Governo queria executar na administração local e com o aumento da tributação. Na imprensa da época podiam-se ler críticas à atuação governamental relativamente às políticas seguidas pelo Executivo. A imprensa fazia eco da preparação do pacote legislativo preparado pelo Governo, “na casa do Sr. ministro do Reino uma longa duração, o que leva a crer que se trata de prontamente elaborar as reformas que hão-de ser apresentadas sobre a supressão de alguns distritos e sobre a instituição e criação da guarda civil”¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Eugénia da Mata, *ob. cit.*, pp. 61-115.

¹⁹⁰ Esta informação foi referida por Eça de Queirós nas crónicas de 1867. Estas foram redigidas por Eça na sua fase de juventude, aos 21 anos de idade, no jornal da oposição ao governo, o Distrito de Évora. Veja-se: Eça de Queirós, *Prosas Esquecidas II. Crítica 1867* (Edição organizada por Alberto Machado da Rosa), Lisboa, Editorial Presença, 1965, p. 88.

Dada a conjuntura económica e social degradante, a atividade política da oposição começou a conspirar contra o Governo através dos denominados Centros, Associações ou Clubes. Nestes grupos políticos prevalecia o interesse pessoal e não a capacidade organizativa¹⁹¹. No dia 26 concretizou-se uma reunião na sede da Associação Comercial do Porto, seguida de um *meeting* com milhares de pessoas. As reivindicações continuaram no mês de março, com a Associação Comercial de Lisboa a apresentar uma representação ao parlamento, enquanto a Câmara Municipal do Porto aprovou uma petição defendida pelo deputado Faria Guimarães no parlamento. Martens Ferrão considerou esta representação sem nexos, baseada na completa ignorância da administração, duvidando da representatividade do documento¹⁹². No dia 10 e 11 do mesmo mês realizaram-se novos *meetings* e novas representações no sentido de haver contenção na despesa e criticando o aumento de impostos. Foi sugerido a criação de uma associação popular para intervir na vida política, tendo sido criada a União Patriótica do Porto¹⁹³.

No dia 24 de março realizou-se um gigantesco protesto na capital. Todavia, a oposição estava desorganizada, porém, o conde de Peniche empreendeu esforços para organizar os homens influentes e de prestígio. Procurou-se convencer o duque de Loulé a fazer parte da comissão, que depois de alguma hesitação acabaria por ceder. Este havia sido um dos que subscreveram em 1865 o acordo político que deu origem ao Governo de «fusão», enquanto chefe dos Históricos.

A 28 de fevereiro de 1867 centenas de pessoas invadiram a Câmara Municipal do Porto em revolta contra o aumento dos impostos. A 24 de março do mesmo ano realizou-se um comício de protesto, em Lisboa, contra a reforma administrativa de Martens Ferrão. A 26 de junho foram aprovadas na sessão legislativa as reformas, inclusive, a reforma administrativa. E, um dia mais tarde, a 27 de junho, o parlamento é encerrado¹⁹⁴. A sessão legislativa encerrou no fim de junho e a atividade política só foi retomada em setembro, para a preparação das eleições municipais. Contudo, Martens Ferrão adiou as eleições para o dia 29 de dezembro, evocando entraves burocráticos.

¹⁹¹ Luís Doria, *Correntes do Radicalismo Oitocentista: o Caso dos Penicheiros (1867-1872)*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2004, p. 36.

¹⁹² *Diário de Lisboa*, de 8 de fevereiro de 1867, n.º 54, p. 661.

¹⁹³ Sobre a União Patriótica do Porto ver: José Manuel Lopes Cordeiro, *ob. cit.*, pp. 22-31.

¹⁹⁴ Para seguir todos os acontecimentos do ano de 1867 veja-se: Fernando de Castro Brandão, *Da Monarquia Constitucional à República (1834-1910). Uma Cronologia*, Lisboa, Europress, 2003.

Do Porto também chegavam protestos, entre os quais a Associação Comercial do Porto. Com o apoio da Câmara Municipal do Porto, os pequenos industriais e comerciantes começavam a organizar-se no protesto e dirigiram iniciativas contra as medidas governamentais. A inspeção dos armazéns de géneros sobre os quais incidia o imposto, a fim de serem devidamente tributados os produtos que ali estivessem, contrariava os planos de quem tirava lucro. Na cidade do Porto assistimos, porém, a uma maior radicalização do protesto contra o governo A 21 e 22 de Abril, na altura da assinatura do tratado de comércio com a França, o ambiente na cidade do Porto foi tenso e agitado¹⁹⁵. A batalha lançada pela imprensa portuense contra o Governo de «fusão» fazia correr tinta.

Em Lisboa, o conde de Peniche esteve durante esta fase determinado a lutar contra o Governo, procurando organizar a oposição na capital debaixo do mesmo programa política. Esta iniciativa não estava a resultar devido à divisão da oposição na capital, e é então que propõe a dissolução do Centro, que foi aceite. Os elementos deste grupo deslocaram-se para o grupo Classe Artística, encabeçado por Levy Jordão. Para a oposição conseguir derrubar o Governo “era preciso colocar à frente da oposição gente séria e conhecida do país [...]”¹⁹⁶. Tentaram a união com o grupo do Pátio do Salema para preparar as listas para as eleições municipais. Entretanto, começava a geminar a ideia de que a queda do governo só lá iria com uma revolução armada, “é assim evidente que, já em fins de 1867, o conde de Peniche e os seus seguidores estavam envolvidos a enveredar pela via do golpe revolucionário [...]”¹⁹⁷. Em dezembro, a oposição no Porto ia unida às urnas, e é então que o conde de Peniche e Silva Lobo pensaram num plano para agrupar a oposição em Lisboa. Esse plano passava por capitalizar e agrupar elementos populares. Foi preparado um *meeting* para o dia das eleições. Como se esperava em Lisboa ganhou a lista apoiada pelo poder central, mas no Porto sofreu uma derrota, a oposição ganhou. Este facto deixava o Governo com receios e havia razões para ter.

Nas vésperas da revolta de 1868, as associações comerciais do Porto e de Lisboa aconselharam os seus membros a não declarar os géneros que possuíam, nem a despachá-los nas alfândegas, a fechar os estabelecimentos para evitar o controlo de entidades, mas de modo a atender às classes mais pobres. Em simultâneo acontecia o

¹⁹⁵ Ver José Manuel Lopes Cordeiro, *op. cit.*, pp. 29-31.

¹⁹⁶ Luís Doria, *ob. cit.*, p. 59.

¹⁹⁷ Idem, *ibidem*, p. 66.

mesmo noutras zonas do território. No Porto, antes da entrada da lei do imposto, os comerciantes com maiores posses encheram os seus armazéns de géneros sujeitos a esse imposto com dupla finalidade: do lucro e aumentar os seus clientes¹⁹⁸. O Decreto de 7 de dezembro de 1867 aprovou o regulamento para a cobrança e fiscalização do imposto geral de consumo¹⁹⁹. Mas os atos de protestos não ficaram por aqui, pois na rua ocorreram protestos, animados pelos clubes de facções, que agrupavam elementos da oposição progressista.

9.2. A radicalização do movimento de contestação da «Janeirinha»

O movimento de contestação às políticas adotadas pelo ministério de «fusão» deu origem ao movimento de contestação da «Janeirinha», no primeiro de janeiro de 1868. Há uns anos atrás era um movimento de contestação mal conhecido, frequentemente associado à organização de contestação por parte dos comerciantes do Porto. José Tengarinha e Júlio Silva colocam os comerciantes do Porto como os principais responsáveis da revolta²⁰⁰, e de facto possuíam uma estrutura organizada. Na mesma linha de pensamento corrobora Fernando Catroga ao considerar que a revolução resultou da política regeneradora que não agradou aos comerciantes do Porto²⁰¹. O movimento do Porto é o mais evidenciado pela historiografia portuguesa, no entanto, não se pode desprezar outras movimentações noutras partes do país assim como outros motivos para além do aumento da carga fiscal.

É fulcral percebermos primeiro as movimentações na véspera do movimento do dia 1 de janeiro de 1868. No dia 29 de dezembro de 1867 existiu uma grande mobilização para as eleições municipais, e tais movimentações contribuíram para a exaltação dos ânimos, proporcionando tumultos em algumas localidades do país. No Porto, uma gigantesca manifestação celebrou a derrota eleitoral autárquica e humilhante derrota da lista do Governo. Entretanto, em Lisboa, no dia 1 de janeiro, uma numerosa comissão dirigiu-se ao Palácio da Ajuda, reclamando em altos gritos a demissão do

¹⁹⁸ Fortunato de Almeida, *História de Portugal. Instituições Políticas e Sociais de 1580, 1816 e 1816-1910*, vol. III, Lisboa, Bertrand Editora, 2005, pp. 419-420.

¹⁹⁹ *Diário de Lisboa* de 7 de dezembro de 1867, n.º 279, pp. 686-694.

²⁰⁰ Júlio Rodrigues Silva, *O Rotativismo Monárquico, Constituições, Caciquismo e Sufrágio*, in João Medina (dir.), *História de Portugal: A Monarquia*, vol. IX, Lisboa, Clube Internacional do Livro, 1998, pp. 52.

²⁰¹ Fernando Catroga, *ob. cit.*, p. 14.

ministério. Deslocaram-se para mostrar o seu descontentamento face ao aumento da carga fiscal e propunham o adiamento das Cortes de modo a não entrar em vigor o indesejado imposto geral de consumo. A força policial bloqueou os manifestantes, assistindo-se a confrontos no qual resultaram uma série de feridos e muita agitação à mistura. Noutras partes do país também se assistiu a protestos, em Penafiel, Guimarães, Barcelos, Braga, Viana do Castelo, Bragança, enquanto as localidades do sul foram aderindo.

Em alguns casos o povo invadiu as repartições públicas camarárias, destruindo tudo à sua passagem, em protesto contra o imposto geral de consumo e a reforma administrativa²⁰². Mais, os motivos destes tumultos iam para além do novo imposto geral de consumo e da reforma administrativa, outros motivos eram contemplados na fúria dos manifestantes: o tratado de comércio com a França, a reforma na secretaria dos Negócios Estrangeiros, o caciquismo da elite política, a indiferença da classe política para os problemas sociais, o crescente centralismo por parte do poder central, e a insegurança e a criminalidade. Portanto, as manifestações tiveram um carácter extremamente complexo, abrangendo uma série de ações e propostas, sendo um movimento heterogéneo, que englobou diversas camadas sociais e com objetivos que podiam complementar-se.

A imprensa não adepta do ministério de «fusão» fazia ruído dos problemas financeiros que atravessavam o país. Desde há algum tempo que ninguém duvidava que mais tarde ou mais cedo o governo ia cair, pois havia muitos factos que desprestigiavam o governo face à opinião pública. A sociedade estava descontente com o governo, e a situação piorava com o passar do tempo. De facto, no dia 1 de janeiro de 1868, deu-se a explosão dessa tensão, em grande parte com a entrada em vigor do imposto geral de consumo e da reforma na administração. Foi uma combinação explosiva que teve como desfecho a queda do ministério. Com a opinião pública agitada e a manifestar-se na rua, o ministério não cedeu e acabou por se demitir alguns dias depois, no dia 4 de janeiro. O novo Governo que tomou posse fez a vontade à opinião pública e revogou as medidas fiscais mais odiadas e as reformas mais radicais. As medidas foram revogadas a 14 de janeiro, a lei geral do imposto de consumo, a reforma da administração, a reorganização dos serviços do ministério dos Negócios Estrangeiros. Neste mesmo dia foi igualmente dissolvida a Câmara dos Deputados.

²⁰² *Jornal do Comércio*, de 27 de dezembro de 1867, nº 4252, p. 2.

A «Janeirinha» como ficou conhecida esta revolta popular, não se limitou a derrubar um governo e substituí-lo por outro, provocou um novo arranjo das forças políticas, ou seja, marcou o início de uma nova fase na história constitucional do liberalismo monárquico. Esta revolta esteve na origem da criação de um novo partido, o partido Reformista, que veio intrometer-se na política até então dominada pelos partidos Regenerador e Histórico. A fundação do partido Reformista, enquanto organização política aconteceu em 1870²⁰³. É preciso realçar que esta revolta consistiu num movimento político e social de radicalização que foi provocado por um “profundo mal-estar de setores importantes da sociedade portuguesa, conduzindo à primeira grande rutura do delicado conjunto de equilíbrios implantados a seguir ao golpe da Regeneração”²⁰⁴.

Em suma, no dia 1 de janeiro de 1868, culminaram um conjunto de movimentações políticas e sociais que contestavam a política seguida pelo executivo de «fusão», particularmente nos seus aspetos fiscais e administrativos. A crise económico-financeira provocou uma crise mais abrangente, ou seja, podemos relacionar a crise financeira com uma crise moral e de valores²⁰⁵.

9.3. Proposta de novas pistas de interpretação da «Janeirinha»

A «Janeirinha» é um movimento de radicalização de protesto entre o poder central e a sociedade. Poderíamos falar de revolução para definir este movimento de radicalização? Optámos ao longo deste estudo por não utilizar nem considerar a «Janeirinha» como uma revolta, devido essencialmente a dois factos: por um lado, a palavra revolução tem um cariz de rutura e de alteração radical e as manifestações foram habituais ao longo do liberalismo; por outro, devemos ter algum cuidado ao considerar as manifestações públicas Oitocentistas como uma revolta devido às circunstâncias da época.

Para estudar este movimento de agitação e motim popular que culminou na «Janeirinha» de forma exaustiva seria imprescindível o uso de instrumentos de análise historiográfica diversos. Desse modo seria útil recorrer à Antropologia para captar os

²⁰³ A criação do partido partiu da iniciativa de um grupo revolucionário decorrente da agitação de 1867-1870. Mais tarde, em 1876, este partido fundiu-se com o velho partido Histórico e partir de então passou a denominar-se partido Progressista.

²⁰⁴ Carlos Guimarães da Cunha, *ob. cit.*, p. 9.

²⁰⁵ Maria do Rosário Themudo Barata, *A Noção de Crise e a sua Aplicação em História Moderna*, in Sérgio Campos Matos, *Crises em Portugal nos Séculos XIX e XX*, Lisboa, Centro de História da Universidade de Lisboa, 2002, pp. 11-24.

particularismos locais na imensa variedade de situações no mundo rural: nas representações, memória, imaginário social, dos ritmos e usos privados e públicos, dos rituais, e dos códigos de comportamento. Portanto, devemos ter atenção aos fatores de coesão e desunião na comunidade: agricultura, religião, laços de solidariedade, memória coletiva. A antropologia política seria outra ferramenta que nos ajudaria a interpretar os símbolos e rituais na perspectiva da organização do espaço político e do funcionalismo da política local. Quanto à sociologia permitiria encarar a dimensão política da vida social e mostrar o centro da própria organização da sociedade. Seria necessário efectuar uma nova abordagem deste movimento revolucionário.

A falta de ordem e de equilíbrio desperta nas camadas populares um anseio de justiça quando o governo promulga medias austeras e intromete-se no normal funcionamento da sociedade. O descontentamento popular pode ser originado por extorsões fiscais, pela coerção física militar, pelo desrespeito perante a organização interna das camadas populares, não respeitar os seus valores, tradições e a religiosidade; pela intromissão policial e de funcionários na vida da paróquia por parte do Estado que se pretende cada vez mais centralista. Não devemos descartar, porém, a dependência e a influência que exercem os notáveis locais nas camadas populares quando se trata de protestar contra o poder central. Para compreender estes movimentos e as revoltas populares seria imprescindível explicar o comportamento sociopolítico do povo, aqueles que aderem às forças revolucionárias em situações de crise utilizando variáveis interpretativas.

As fontes existentes da época revelam o ambiente de protesto generalizado da sociedade face ao poder central, no qual culminou no movimento da «Janeirinha», não são unânimes na repercussão que esta suposta revolta teve. Se tivermos em conta o que diz o marquês da Fronteira acerca do acontecimento entendemos que foi uma revolta que se transformou num movimento revolucionário à escala do país, assustando os monarcas, e com uma atuação ativa e preponderante das fações oposicionistas da capital²⁰⁶.

Enquanto o ministro que fazia parte do ministério, Casal Ribeiro, defende antes uma resignação por parte do Governo. Numa sessão parlamentar em 1879, ao recordar 1867-68, refere na câmara dos deputados do reino, que não houve uma revolução, mas porque havia no país uma agitação popular à qual não foi possível resistir. O abandono

²⁰⁶ José Trazimundo M. Barreto, *Memórias do Marquês da Fronteira e de Alorna*, vol. VII-VIII, Lisboa, INCM, 1986, pp. 322-323.

do poder concretizou-se, porque a opinião pública repudiou-os, e nos sistemas representativos liberais a opinião pública é o oxigénio do poder. Não foi pela conjuntura externa que o Governo resignou mas pelas questões internas, evocando as três reformas impopulares que escandalizaram a opinião pública²⁰⁷.

Temos assim duas opiniões que diferem uma da outra, de um lado um fervoroso adepto do cabralismo, o marquês da Fronteira, do outro, uma figura que esteve ligada aos acontecimentos. Do lado do Governo temos outro testemunho, de Fontes Pereira de Melo, logo no dia 2 de janeiro, o qual considera a demissão do ministério como resultado dos acontecimentos no Porto²⁰⁸. Quanto a Silva Lobo, que conspirou contra o Governo ao lado do conde de Peniche, considera o povo o principal responsável pela queda do governo de «fusão», mas segundo diz, esta perspetiva não era consensual. Igualmente o *Jornal do Comércio*, opositor do Governo, dava relevo aos acontecimentos no Porto, sobretudo, da atitude dos comerciantes²⁰⁹. Quanto ao jornal *Revolução de Setembro*, dá força ao motivo que foram os acontecimentos do Porto que estiveram na causa da demissão do Governo, ao referir que o movimento do Porto foi conduzido por gente que merecia atenção²¹⁰.

Com a sociedade numa grande agitação, e não tendo o Governo apoio popular, este viu-se forçado a solicitar a demissão ao monarca. O clima de instabilidade social foi originado pelo aumento da carga fiscal mas também pela dinâmica burocrática do Estado visível na Lei da Administração Civil de 1867. Um conjunto de peripécias levou ao surgimento de um amplo movimento de contestação, sobretudo, devido ao aumento da centralização e subordinação da periferia, a reorganização do território, os casos de corrupção dos políticos, a reforma na secretaria dos Negócios Estrangeiros, os tratados ruinosos de comércio, a agressividade e a despreocupação com a situação social do governo e, ainda, a crise moral e de valores que assombrava a sociedade.

No dia 1 de janeiro de 1868, os protestos culminaram num movimento político e social generalizado de radicalização que foi provocado por um clima de profundo mal-estar²¹¹. O movimento da «Janeirinha» resultou essencialmente das medidas fiscais e administrativas, talvez, no Porto com maior preponderância, assim como em Lisboa,

²⁰⁷ *Diário da Câmara dos Dignos Pares do Reino*, sessão nº 24 de 15 de fevereiro de 1879.

²⁰⁸ Luís Dória, *ob. cit.*, p. 79 (*Diário de Notícias*, nº 894, de 3/01/1868).

²⁰⁹ *Jornal do Comércio*, de 3 de janeiro de 1868, nº 4257, p. 2.

²¹⁰ *Revolução de Setembro*, de 3 de janeiro de 1868, nº 7676.

²¹¹ Carlos Guimarães da Cunha, *ob. cit.*, p. 9.

mas também noutras localidades do país. Tratou-se, portanto, de um movimento abrangente e com diversos fundamentos, que levou o Governo seguinte a suspender as reformas impopulares, devido ao clima de agitação social²¹².

²¹² O Decreto de 14 de janeiro de 1868 declarou sem efeito o Código Administrativo de 26 de junho de 1867 e a lei do mapa administrativo de 10 de dezembro de 1867.

Conclusão

Este estudo planeado e desenvolvido no âmbito da dissertação de Mestrado em História, insere-se na problemática do conflito entre o poder central e a sociedade, essencialmente na vertente da implementação de uma reforma administrativa. A reforma administrativa de 1867 da responsabilidade de Martens Ferrão trouxe desassossego à sociedade e proporcionou um conflito entre a sociedade e o poder político que assumiu contornos, por vezes, épicos. A reforma administrativa de 1867, que constituiu o nosso objeto de estudo ainda não tinha, na nossa opinião, sido abarcada por um estudo abrangente, isto é, que englobasse não só uma visão dos acontecimentos políticos, mas também os acontecimentos económicos e sociais e dissecasse o conteúdo da reforma. Assim, o facto de haver hiatos por preencher no estudo desta reforma e no culminar da «Janeirinha» justificou o nosso interesse. Procurámos inserir esta reforma impopular aos olhos da comunidade como umas das causas da agitação popular que culminou numa onda de protestos.

Nas questões relacionadas entre o poder governamental e a sociedade foi pertinente mergulhar na legislação governamental, atendendo às instituições e às práticas político-administrativas, como forma de verificar como teciam os equilíbrios e ruturas do poder. Tivemos uma certa facilidade devido à existência de legislação específica sobre a reforma, a Lei de Administração Civil de 1867. Esta lei contém as normas que o poder central queria impor à sociedade. Porém, esse facto, não foi suficiente para apreendermos o quadro geral das relações do poder central com a sociedade. Aliás, se a investigação fosse voltada exclusivamente para a legislação promulgada pelo Governo não seria possível captar concretamente a reação popular, e nem sempre a lei é do agrado de todos e muitas vezes nem cumprida. Para ultrapassar esse desafio foram valorizadas *fontes* capazes de fornecer molduras concretas sobre a situação social, política e administrativa do país. Os hiatos resultantes desta opção foram colmatados com a utilização de outro tipo de *fontes*.

Com a reforma administrativa de 1867 o ministério de «fusão» interferia em duas esferas, na esfera administrativa local e na esfera do próprio Estado. Todavia, foi na esfera da sociedade que residia o maior obstáculo para se viabilizar a reforma, assim propiciou-se uma conflitualidade entre o poder central e a sociedade. Contudo, diga-se que não foi exclusivo desta época. O poder central intrometia-se no plano local, com a reforma, para adquirir uma função moderadora e arbitral dos conflitos sociais e políticos

e para proporcionar a ascensão da burguesia, como modo de modernizar as comunidades. No entanto na sociedade da segunda metade de Oitocentos persistiam alguns entraves, e algumas resistências na ingerência do poder central na esfera das localidades, essencialmente, devido à persistência de poder por parte dos notáveis locais e à resistência conservadora por parte de particulares.

As bases da reforma administrativa de 1867 assentavam, segundo o ministro Martens Ferrão, na descentralização administrativa da paróquia, do concelho e do distrito, na aproximação do poder central às comunidades para solucionar diversos problemas. A reforma não esquecia também a organização da fazenda e da contabilidade paroquial, municipal e distrital, procedia, ainda, à extinção do sistema tributário dos concelhos e à criação de novos recursos pela amortização dos baldios. Mas a reforma ia para além destas modificações, estava também delineada a divisão do território, mudanças na eleição dos corpos administrativos, modificações no contencioso administrativo. Com esta reforma, Martens Ferrão proporcionava com a reforma que o poder local se transformasse num garante do equilíbrio social e local com uma administração liberal pautada pelos ideais do progresso, como em alguns países da Europa. A organização do corpo social devia estar de acordo com o interesse geral. Todavia, estas opções não foram entendidas pelo corpo social e transformaram-se num dilema conflituoso sem solução. No documento da Lei de Administração Civil era expresso a intenção de atribuir a descentralização administrativa e novas competências ao poder central, aos distritos, aos municípios, e às paróquias. Esta nova visão administrativa projetada para o país implicava uma nova configuração do poder local e da organização espacial do território o que provocaria mudanças significativas e com impacto político, económico e sociocultural.

A evolução política, económica e social do ano de 1867 teve repercussões significativas na contaminação da opinião pública contra o ministério. A oposição continuou dividida e, por isso inoperante, mas assistiu-se ao aparecimento de fações que se opunham às medidas do Governo num contexto de crise económico-social. As nefastas condições económicas, sociais e políticas são referidas na imprensa da época suscitaram intensos debates nas Cortes e a realização de manifestações nas praças públicas, sobretudo das duas grandes cidades, Lisboa e Porto.

A conjuntura internacional adversa ajudou a piorar o cenário interno; a guerra do Paraguai contra uma coligação de outros países sul-americanos dirigida pelo Brasil, a qual afetou o envio de remessas para Portugal. Estas remessas tinham um importante

papel no equilíbrio da balança de pagamentos e compensava o saldo negativo sistemático das relações de comércio externo da economia; a guerra austro-prussiana, pelas perturbações financeiras ocorridas na Inglaterra e políticas na França, sobretudo na diminuição de importações e na queda do II império e a proclamação da III República em França e, ainda, a revolução da Comuna em Paris; a formação do II “Reich alemão”; e o eco da revolução espanhola de 1868 que trouxe o debate, no meio político português, sobre a união ibérica.

Portugal começou a ter dificuldade em recorrer a empréstimos no estrangeiro para equilibrar as contas. A questão do défice era a mais alarmante, compreendendo-se nesse sentido as medidas promulgadas pelo ministério. A oposição pedia a diminuição da despesa pública, mas as opções do Governo relativamente ao corte na despesa não resultaram. O agravamento da crise e as políticas governamentais ineficazes fizeram aumentar a contestação no seio da sociedade. Para piorar o clima adverso na sociedade, o aumento da dívida atingiu números alarmantes, o Governo tinha dificuldades na captação de receitas e tinha elaborado tratados comerciais que viriam a revelar-se ruinosos. A situação financeira em 1867 como analisamos era difícil, a dívida pública total aproximava-se dos 200.000 contos de réis. O défice económico de 1866/67 atingiu os 7.872 contos. Uma quantia muito grande para a época. O desequilíbrio nas contas públicas agravou-se com os empréstimos contraídos pelos liberais.

O ministério de «fusão» apresentou o orçamento de 1866-67 já com uma previsão de um elevado défice, e planeando um vasto plano de medidas de austeridade: reforma das repartições da Fazenda e do regime de pensões pagas a funcionários públicos aposentados; criação de um montepio oficial de servidores do Estado, o que asseguraria o futuro das famílias dos funcionários que falecessem; consolidação da dívida do tesouro; reforma do ministério dos negócios estrangeiros; Lei de Administração Civil; aumento da carga fiscal, e a criação do imposto geral de consumo. A oposição aproveitou o momento e espreitava o sinal de fraqueza do Governo para mobilizar a opinião pública em seu favor. Sem dúvida que as reformas mais impopulares eram o aumento de impostos, a criação do imposto geral de consumo, a reforma na secretaria dos Negócios Estrangeiros e a reforma administrativa de Martens Ferrão. A criação do novo imposto geral de consumo levou o Governo a ser criticado por procurar resolver os problemas financeiros mediante o sacrifício das classes mais baixas.

O ministro Fontes Pereira de Melo considerava necessário aumentar os impostos para equilibrar as finanças, uma vez que o corte na despesa seria insuficiente. Ora, aumentou os impostos diretos e indiretos: aumentos no imposto de viação; modificações na cobrança dos direitos de mercê; aumento do imposto do selo; e a criação de um imposto geral de consumo – constando de direitos fixos sobre a venda ao público de carnes, arroz, azeite e bebidas. Esta última proposta suscitava polémica e desagrado por parte essencialmente dos pequenos e médios comerciantes que já enfrentavam os reflexos da crise. Para justificar tal medida impopular, Fontes propunha-se substituir todas as contribuições lançadas pelas câmaras municipais por um imposto geral, extinguindo o “real de água”, o imposto sobre cada pipa de vinho, aguardente ou jeropiga. Todavia, as câmaras podiam lançar adicionais sobre os tributos cobrados pelo Estado. Além desse pormenor, a percepção do imposto era feita diretamente pelos comerciantes que vendessem ao público e determinava-se sendo a medida aprovada assim que todos os estabelecimentos comerciais ficariam sujeitos às visitas de inspeção das autoridades fiscais, de acordo com os regulamentos.

No mesmo ano, Casal Ribeiro, apresentou a reorganização do Ministério dos Negócios Estrangeiros a medida foi aprovada; contudo ninguém percebeu o sentido desta reforma, num país cujo peso no quadro político europeu e mundial era pequeno e dispensaria um grande aparelho diplomático. Para além das medidas impopulares da criação de um imposto geral de consumo da reforma na secretaria dos Negócios Estrangeiros, o ministro do Reino Martens Ferrão projetou uma nova administração local e um novo mapa das circunscrições administrativas.

As medidas do Governo para responder à crise económico-financeira fizeram aumentar o clima de descontentamento. Há ainda que salientar a má colheita cerealífera que teve de imediato reflexos na subida dos preços, e a crise no comércio, banca e na indústria. Todos estes condicionalismos económicos e sociais traduziram-se num aumento do desemprego e da criminalidade. Esta instabilidade interna até levou o Governo a criar em 1867 um corpo de polícia civil encarregado de manter a ordem e a segurança pública. A criação de uma guarda civil em todo o território continental provocaria o acréscimo de encargos, mas era essencial para a proteção da classe política e da segurança nas principais cidades.

Empreendemos esforços no sentido de apurar as circunstâncias que levaram o Governo, que fazia parte Martens Ferrão, a promulgar uma reforma tão polémica numa conjuntura interna e externa instável, agravada pelo aumento dos impostos e do

desemprego e criminalidade. Os motivos para a realização da reforma administrativa que apurámos referem-se sobretudo, por um lado, à resposta das dificuldades financeiras do Estado, libertar meios financeiros para outros setores da sociedade e, por outro, implementar na sociedade um novo modelo político-administrativo mais condizente com os modelos internacionais liberais. O motivo primordial era, de facto, de carácter económico-financeiro, diminuir as despesas e modificar a estrutura dos impostos nas localidades, para conseguir meios para realizar a tributação nas comunidades e economizar na redução das circunscrições administrativas. Noutro âmbito procuravam com a reforma modificar a estrutura administrativa dos concelhos e das paróquias, e melhorar a ligação do poder local com o poder central. Ainda, implementar uma nova estruturação do espaço territorial com critérios de racionalidade e substituir a elite política local, um novo tipo de gestão do Estado, uma instauração de uma nova forma de autoridade do poder central sobre a autonomia perdida dos concelhos, uma vez que a construção das linhas férreas a distância era vencida o que permitia a alteração do mapa administrativo do território. E, por último, substituir o Código Administrativo de Costa Cabral; ora este já era ineficiente, a organização era considerada absurda e os meios financeiros e recursos humanos insuficientes de acordo com a anterior legislação.

Os motivos para a realização de uma reforma na administração local eram abrangentes. Uma reforma tão profunda e com tantas implicações económicas e sociais implicava, necessariamente, um debate alargado à sociedade; no entanto, o debate desenvolveu-se essencialmente na capital, com a participação reduzida do poder local. Seria útil para a contestação ser menor que o Governo negociasse a reforma com o poder local, em vez de promulgar a reforma apressadamente como pretendia o ministério de «fusão».

As propostas que lançavam mais contestação relativamente à reforma na administração pública eram a nomeação a cargo do poder central; dos corpos administrativos locais, do governador civil, do administrador de concelho e do administrador de paróquia. Criticavam a supressão do número de distritos, concelhos e paróquias eclesiásticas; dos 17 distritos ficariam a existir 11, dos 302 concelhos permaneciam 107, das cerca de 3799 paróquias existentes no continente ficariam a existir 1026, segundo a Lei de Administração Civil de 1867. Discordavam, ainda, do critério populacional para suprimir os concelhos e as paróquias, 3000 fogos para os concelhos, 1000 para as paróquias urbanas e 500 para as paróquias rurais, assim como a

criação da unidade administrativa da paróquia civil. A contestação à reforma administrativa atingiu fortes repercussões. Em suma, a crítica à reforma era essencialmente devida ao aumento da fiscalização do poder central face ao poder local, à alteração da estrutura dos impostos e, ainda, por causa do novo mapa administrativo proposto.

A nova divisão tinha, além de implicações administrativas, políticas e financeiras e sociais. Na realidade, a reforma avançada pelo ministro do Reino era mais liberal e menos centralizadora do que o Código Administrativo de 1842. A proposta de Martens Ferrão assentava, segundo o próprio, em bases que podiam agradar à oposição: descentralização, fiscalização do poder central, responsabilidade da administração pública, organização da fazenda, larga representação popular nos corpos eletivos e constituição do contencioso administrativo. Porém, a reforma teria um impacto social, sobretudo, na alteração dos interesses pessoais, dos sentimentos de pertença a um determinado lugar e, ainda, com os seus ideais de independência e autonomia. As populações iam perder parte da sua história e das suas tradições. Nessa perspetiva compreende-se que esta reforma administrativa fosse mal-amada por parte dos afetados com as alterações e com os oposicionistas que queriam derrubar o Governo. O argumento centralizador utilizado pelos descontentes com a reforma era invocado em duas direções: o Governo mantinha a nomeação do governador civil, dos administradores dos concelhos e de paróquia por interesses de oportunismo político, ou seja, para controlar a periferia; ao desaparecer um número considerável de distritos e municípios e paróquias eclesiásticas, o governo era acusado de atentar contra as liberdades e autonomia das populações.

As reformas impopulares trouxeram descontentamento e grande mobilização populacional. Aliás, predominava na sociedade no ano de 1867 um clima de tensão devido às reformas impopulares que tinham sido decretadas pelo governo de «fusão». O clima era propício a manifestações violentas e a atos de vandalismo. Ao longo do ano várias manifestações públicas traduziam um descontentamento generalizado da população. Alguns acontecimentos ocorridos no final do ano vieram piorar o clima, como as eleições municipais, com a vitória da lista da oposição no Porto, a qual proporcionou grande regozijo. Os comerciantes do Porto, e depois de Lisboa, apoiados pelas Associações Comerciais, decidiram não respeitar as formalidades para a cobrança do imposto geral de consumo. Em Lisboa, uma numerosa comissão dirigiu-se ao palácio da Ajuda, reclamando em altos gritos a demissão do ministério. A força policial

bloqueou os manifestantes, e assistiu-se a confrontos no qual resultaram uma série de feridos e muita agitação à mistura. A contestação arrastou-se para outras zonas do país tornando a contestação ao Governo generalizada e violenta em algumas zonas.

Foi possível apurar relativamente às movimentações de protesto contra as medidas governamentais, que culminaram no dia 1 de janeiro de 1868 no movimento da «Janeirinha», o seguinte: a crise económica e social agitou a população, e as políticas governamentais contribuíram para acentuar a situação de pauperismo e de instabilidade. O descontentamento era generalizado, dos pequenos comerciantes, sobretudo do Porto, com o imposto geral de consumo (organizados e defendidos pela Associação Comercial do Porto), levando ao descontentamento generalizado da população, inclusive, da elite local, por causa da nova reforma administrativa e do aumento da carga fiscal. A opinião pública agitou-se ainda mais com a reforma da Secretaria dos Negócios Estrangeiros, a discussão do Código Civil, os tratados comerciais ruinosos, os gastos exorbitantes com a reforma no exército e a passividade e corrupção da elite política, etc. O movimento de protesto tornou-se abrangente, começou no Porto e logo se estendeu a outras localidades do país.

Fontes e bibliografia

1. Fontes manuscritas

Arquivo Histórico da Assembleia da República, Atas do Diário da Câmara dos Pares, ano de 1867

IAN/TT, Ministério do Reino, Maços 3148-3156

2. Fontes impressas

2.1. Publicações periódicas

Jornal do Comércio, de 27 de março de 1867, nº 4027

Jornal do Comércio, de 17 de fevereiro de 1867, nº 3997

Jornal do Comércio, de 27 de dezembro de 1867, nº 4252

Jornal do Comércio, de 3 de janeiro de 1868, nº 4257

Revolução de Setembro, de 3 de janeiro de 1868, nº 7676

2.2. Publicações oficiais

Carta Constitucional de 1826, Lisboa, Imprensa Régia, 1826

Constituição Portuguesa de 1822, Lisboa, 1822

Diário da Câmara dos Senhores Deputados, sessão de 23 de agosto de 1834

Diário da Câmara dos Senhores Deputados, sessões de 20 e 21 de dezembro de 1857

Diário da Câmara dos Senhores Deputados, vol. II, Lisboa, 1828

Diário das Cortes, tomo VI, Lisboa, 1822

Diário de Governo, de 26 de janeiro de 1854, nº 22

Diário de Lisboa, 1867 a 1868

2.3. Legislação

Código Administrativo de 1842, Lisboa, Imprensa Nacional, 1842

Código Administrativo Português de 1836, 3ª ed. oficial, Lisboa, Imprensa Nacional, 1837

Código Civil Português, Livro II, Lisboa, Imprensa Nacional, 1865

Colecção Oficial da Legislação Portuguesa, Legislação de 1842 em diante, Lisboa, Imprensa Nacional, 1842

Colecção Oficial da Legislação Portuguesa, compilada por José Máximo de Castro Neto Leite e Vasconcelos, ano de 1855, Lisboa, 1856, pp. 361-400

Colecção Oficial Portuguesa, ano de 1867, Lisboa, Imprensa Nacional, 1868

Lei de Administração Civil de 1867, Porto, Tipografia do Jornal do Porto, 1867

2.4. Mapas e estatísticas

Censo nº 1 de Janeiro, Estatística de Portugal de 1864, Lisboa, Imprensa Nacional, 1868

2.5. Outras publicações

MARTENS, J. Baptista da Silva Ferrão de Carvalho, *Theoria do Direito Penal applicada ao Código Penal Portuguez, comparado com o Código do Brasil [...]*, 8 volumes, Lisboa, Tipografia Universal, 1856.

MARTENS, J. Baptista da Silva Ferrão de Carvalho, *Será possível, com esperança de permanência e, quando o seja, necessário para o melhoramento das classes operárias, reorganizar-se a esfera industrial de uma qualquer formas imposta pela autoridade?* (Dissertação inaugural para o Acto de Conclusões Magnas na Faculdade de Direito), Coimbra, Imprensa da Universidade, 1854

2.6. Literatura

ALCOFORADO, A. L., *A Lei e o Clero na Questão do Casamento Civil*, Lisboa, Imprensa de J. G. de Sousa Neves, 1866

GARRETT, Almeida, *Memória Histórica de J. Xavier Mouzinho da Silveira*, vol. I, Porto, 1963

HERCULANO, Alexandre, *Opúsculos, t. I, (Questões Públicas)*, Lisboa, 1873

_____, Alexandre, *Opúsculos, I (Questões Públicas. Política)*, edição organizada por Joel Serrão, Lisboa, Livraria Bertrand, 1983

MARTINS, Oliveira, *Portugal Contemporâneo*, 8ª ed., Livro III, Lisboa, Guimarães e Cª, 1976

_____, *Política e Economia Nacional*, 2ª ed., Lisboa, Guimarães Editores, 1954
[1885]

MASCARALHAS, José Trazimundo, *Memórias do Marquês da Fronteira e de Alorna*,
vol. VII, VIII, Lisboa: INCM, 1986

PRAÇA, José Joaquim Lopes, *Estudos sobre o Código Civil. Fascículo I*, Coimbra,
Imprensa Literária, 1870

QUEIRÓS, Eça, *Prosas Esquecidas*, vol. II, III e IV, Lisboa, Presença, 1965.

_____, *Uma Campanha Alegre: De as Farpas*, vol. II, Porto, Lello e Irmão -
Editores, 1979

RODRIGUES, Samuel, *A Polémica sobre o Casamento Civil (1865-1867)*, Lisboa,
Instituto Nacional de Investigação Científica, 1987

SORIANO, Simão José Luz, *História da Guerra Civil e do Estabelecimento do Governo
Parlamentar em Portugal, 3ª época*, Tomo II, Parte II, Lisboa, 1882, pp. 334-
345.

3. Estudos

3.1. Bibliografia: História política

BARROS, José de Assunção, *Os Campos da História no Século XX*, in *Ler História*, 49,
Vassouras, Universidade Severino Sombras, 2005, pp. 77-104.

_____, *O Campo da História: Especialidades e Abordagens*, Petrópolis, Vozes,
2004.

RAMOS, Rui, *A Causa da História do Ponto de Vista Político*, in *Penélope*, nº5,
Lisboa, Edições Cosmos, 1991, pp. 27-47.

HESPANHA, A. Manuel, *A Emergência da História*, in *Penélope*, nº5, Lisboa, Edições
Cosmos, 1991, pp. 8-25.

GOFF, Jacques Le, *A Política: será ainda Ossatura da História?*, in *O Maravilhoso e o
Quotidiano no Ocidente Medieval*, Lisboa, Edições 70, 1975 [1972], pp. 221-
242.

- PEDERSEN, Susan, *Que é a História Política Hoje?*, in David Cannadine (coord.), *Que é a História Hoje?*, Lisboa, Gradiva, 2006, pp. 61-84.
- ELTON, G. R., *The Practice of History*, Sidney, Sidney University Press, 1967.
- BONIFÁCIO, Maria de Fátima, *Apologia da História Política. Estudos sobre o Século XIX Português*, Lisboa, Quetzal Editores, 1999.
- _____, *O Abençoado Retorno da Velha História*, in *Análise Social*, vol. XXVIII (122), 1993, pp. 623-630.
- RÉMOND, René, *Por uma História Política*, 2ªed., Rio de Janeiro, FGV Editora, 2003 [Paris, Seuil, 1988].
- DUBY, Georges; ARIÈS, P.; LADURIE, E. L.; GOFF, J. Le, *História e Nova História*, Viseu, Editorial Teorema, 1986.
- SOBRAL, J. Manuel, *Marc Bloch, A História e o Historiador*, in *Penélope*, nº8, Lisboa, Edições Cosmos, 1992, pp. 117-126.
- _____, *Mentalidades, Acção, Racionalidade – Uma Leitura Crítica da História das Mentalidades*, in *Análise Social*, vol. XXIII (95), 1987, pp. 37-57.
- CARDIM, Pedro, *A Análise Cultural do Campo Historiográfico*, in *Penélope*, nº 14, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, 1994, pp. 179-200.
- TENGARINHA, José, *Política Popular e Notáveis Locais em Portugal fim do Antigo Regime e meados do século XIX*, in *Análise Social*, vol. XLI (178), 2006, pp. 75-98.
- SCHAUB, Jean-Frédéric, *A História Política dos Annales E. S. C Mutações e Reformulações*, in *Penélope*, nº14, 1994, pp. 151-177.
- GOFF, Jacques Le; Chartier, Roger; REVEL, Jacques (dir.), *A Nova História*, Coimbra, Almedina, 1978
- ARÓSTEGUI, Julio, *La Investigación Histórica. Teoría y Método*, Barcelona, Crítica, 1995

3.2. Artigos especializados

- ALVES, Daniel, *Evolução das Freguesias da Cidade de Lisboa ao Longo do Século XIX*, disponível em: <http://www.fcsh.unl.pt/deps/historia> e <http://www.fcsh.unl.pt/atlas>, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, pp. 1-11. [15-11-2011 18:56]
- ALVES, Daniel; Lima, Nuno; Urbano, Pedro, *Estado e Sociedade em Conflito: o Código de Martens Ferrão de 1867. Uma Reforma Administrativa Efémera*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, disponível em www.fcsh.unl.pt/historial/docs/Janeirinha.pdf, 2004, pp. 1-46 [15/04/2012]
- BONIFÁCIO, Maria de Fátima, *A Guerra de Todos Contra Todos* (ensaio sobre a instabilidade política antes da Regeneração), in *Análise Social*, vol. XXVII (115), 1992, pp. 91-134
- FEIJÓ, Rui, *Mobilização Rural e urbana na Maria da Fonte*, in *O Liberalismo na Península Ibérica na primeira metade do século XIX*, Actas do Colóquio, vol. 2, Lisboa, 1982, pp. 183-193.
- FERREIRA, Fátima Moura, *Entre Saberes: a Centralidade do Saber Jurídico na Consubstanciação da Ordem Liberal*, in *Revista de História das Ideias*, vol. 24, 2003, pp. 177-212
- REIS, Jaime, *O Atraso Português em Perspetiva Histórica (1860-1913)*, in *Análise Social*, vol. XX, 1984, pp. 7-28
- SANTOS, Rui, *Senhores da Terra, Senhores da Vila: Elites e Poderes Locais em Mértola no século XVIII*, in *Análise Social*, n.º.21, 1993, pp.345-369.
- SARDICA José Miguel, *A Elite Política do Ministério da Regeneração (1851-1856)*, in *História*, n.º 3, Lisboa, Dezembro de 1994, pp. 46-47
- SILVA, Manuel Carlos, *Camponeses Nortenhos «Conservadorismo ou Estratégias de Sobrevivência, Mobilidade e Resistência?»*, in *Análise Social*, vol. XXIII, 1987, pp. 407-445

3.3. Estudos

ALMEIDA, Pedro Tavares de, *Eleitores, Votos e Representantes*, in Pedro Tavares de Almeida; Fernando Catroga (coord.), *Respublica: Cidadania e Representação Política em Portugal 1820- 1926*, Lisboa, Assembleia da República, Biblioteca Nacional de Portugal, 2010

_____; MÓNICA, M. Filomena (coords.), *Dicionário Biográfico Parlamentar (1834-1910)*, vol. II, Lisboa, Coleção Parlamento, 2005, pp. 762-767.

_____, *A Construção do Estado Liberal. Elite Política e Burocracia na Regeneração (1851-1890)*, Dissertação de Doutoramento em Sociologia Política, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 1995

_____, *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890)*, Lisboa, Difel, 1991

ALMEIDA, Fortunato, *História de Portugal. Instituições Políticas e Sociais de 1580-1816 e 1816-1910*, vol. III, Lisboa, Bertrand Editora, 2005, pp. 419-420

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª ed., Lisboa, Almedina, 2006

BARATA, Maria do Rosário Themudo, *A Noção de Crise e a sua Aplicação em História Moderna*, in Matos, Sérgio Campos, *Crises em Portugal nos Séculos XIX e XX*, Lisboa, Centro de História da Universidade de Lisboa, 2002, pp. 11-24

BARROS, Gama, *História da Administração Pública em Portugal nos séculos XII a XV*, vol. II, 2.ª ed. dirigida por Torquato Soares, Lisboa, tomo II, 1945

BECKETT, J. V., *The Aristocracy in England (1660-1914)*, Oxford, Blackwell, pp. 374-402

BELEZA, Teresa, *Direito Penal*, vol. I, 2ª ed., Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1998, p. 320

BOLÉO, Luísa V. Paiva, *Casa Havaneza, 140 Anos à Esquina do Chiado*, 1ªed., Lisboa, Dom Quixote, 2004, pp. 71-75

BONIFÁCIO, Maria de Fátima, *A Monarquia Constitucional (1807-1910)*, Lisboa, Texto Editores, 2010

- BRANDÃO, Fernando de Castro, *Da Monarquia Constitucional República (1834-1910)*. Uma Cronologia, Lisboa, Europress, 2003
- BRANDÃO, M. de Fátima; FEIJÓ, Rui Graça, *O Discurso Reformador de Mouzinho da Silveira*, in Jaime Reis; Maria Mónica; Maria Santos (coords.), *Comunicações ao Colóquio Organizado pelo Gabinete de Investigações Sociais*, Lisboa, Editorial Presença, 1979, pp. 267-288
- BRAUDEL, Fernand, *La Méditerranée et le Monde Méditerranéen à l'Époque de Philippe II*, Paris, 1956
- CAETANO, Marcelo, *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*, (Organização e prefácio de Diogo Freitas do Amaral), Coimbra, Coimbra Editora, 1994
- _____, *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., vol. I, Coimbra, Almedina, 1990
- CALHEIROS, Maria Clara, *A Filosofia Jurídico-política do Krausismo Português*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2006, pp. 137-138
- CAPELA, José Viriato, *O Minho e os seus Municípios. Estudos Económico-Administrativos sobre o Município Português nos Horizontes da Reforma Liberal*, Braga, Universidade do Minho, 1995
- _____, *O Município de Braga de 1750 a 1834. O Governo e a Administração Económica e Financeira*, Braga, 1991
- CAPELA, José, *A Burguesia Mercantil do Porto e as Colónias (1834-1900)*, Porto, Afrontamentos, [s.d.]
- CASTRO, Armando de, *A Revolução Industrial de Portugal no Século XIX*, Lisboa, Limiar, 1978 [1ª ed., 1946]
- CATROGA, Fernando, *O Republicanismo em Portugal, da Formação ao 5 de Outubro de 1910*, vol. I, Coimbra, Faculdade de Letras, 1991, pp. 12-20
- CONCEPCIÓN de Castro, *La Revolución Liberal y los Municipios Españoles (1812-1868)*, Madrid, Alianza Editorial, 1979

- CORDEIRO, José Manuel Lopes, *A Indústria Portuguesa no Século XIX*, Braga, Universidade do Minho, Dissertação de Doutoramento em História Contemporânea, 2006
- CUNHA, Carlos Guimarães da, *A Janeirinha e o Partido Reformista. Da Revolução de Janeiro de 1868 ao Pacto da Granja*, Lisboa, Colibri, 2003
- DORIA, Luís, *Correntes do Radicalismo Oitocentista: o caso dos penicheiros (1867-1872)*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2004
- FEIJÓ, Rui Graça, *Mobilização Rural e urbana na Maria da Fonte*, in *O Liberalismo na Península Ibérica na primeira metade do século XIX*, Actas do Colóquio, vol. 2, Lisboa, 1982, pp. 183-193.
- _____, *Mudança Política, Conflitos e Comportamentos Populares*, in *Do Antigo Regime ao Liberalismo (1750-1850)*, Lisboa, Vega, 1989, pp. 175-176
- GARCÍA de Enterría, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, cap. II, III e IV, Madrid, Cuadernos Taurus, 1972
- HERCULANO, Alexandre, *História de Portugal*, 8ª ed., vol. VII, Lisboa, Bertrand 1914, pp. 58-79.
- HESPANHA António Manuel, *Que Sentido tem Estudar a «Questão do Estado» da Monarquia Constitucional Portuguesa*, in P. Tavares de Almeida; R. Miguel C. Branco, *Burocracia, e Estado e Território. Portugal e Espanha (Séculos XIX-XX)*, Lisboa, Livros Horizonte, 2007, pp. 15-35
- _____, *Guiando a Mão Invisível. Direitos, Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*, Coimbra: Livraria Almedina, 2004
- _____, *Poder e Instituições no Antigo Regime*, in *Cadernos, Penélope*, Lisboa, Edições Cosmos, 1992
- _____, *História das Instituições, Épocas Medieval e Moderna*, Coimbra, Almedina, 1982
- HESPANHA António Manuel; Johannes-Michael Scholz, *A Estabilização Político-institucional*, in António Reis (dir.), *Portugal Contemporâneo (1851-1910)*, vol. II, Lisboa, Publicações Alfa, 1989, pp. 101-110

- HOBBSAWM, Eric, *A Era do Capital (1848-1875)*, 2ª ed., Lisboa, Editorial Presença, 1988
- HORTA, José Eduardo, *Liberalismo e Catolicismo. O Problema Congreganista (1820-1823)*, Coimbra, Universidade de Coimbra, 1974
- ÁVILA, Joaquim Thomaz Lobo de, *Estudos de Administração*, Lisboa, Tipografia Universal, 1874
- LAINS, Pedro, *A Economia Portuguesa no Século XIX*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1995
- _____, *A Indústria*, in Pedro Lains; Álvaro Ferreira da Silva (org.), *História Económica de Portugal (1700-2000)*, vol. II, *O Século XIX*, 2ªed., Lisboa: ICS. Imprensa de Ciências Sociais, 2005, pp. 259-281
- MAGALHÃES, Joaquim Romero de, *O Poder Concelhio: das Origens às Cortes Constituintes*, Coimbra, Centro de Estudos e Formação Autárquica, 1986
- MANIQUE, António Pedro, *Mouzinho da Silveira, Liberalismo e Administração Pública*, Lisboa: Livros Horizonte, 1989
- MARQUES, Mário Reis, *O Liberalismo e a Codificação do Direito Civil em Portugal. Subsídios para o estudo da implantação em Portugal do direito moderno*, Coimbra, Faculdade de Direito, 1987
- MARQUES, Oliveira, *A Conjuntura*, in Joel Serrão (dir.), *Nova História de Portugal, Portugal e a Regeneração (1851-1900)*, vol. X, pp. 467-518
- MARTINS, Rocha, *História das Colónias Portuguesas*, Lisboa, Empresa Nacional de Publicidade, 1933
- MATA, Eugénia; VALÉRIO, Nuno, *História Económica de Portugal. Uma Perspetiva Global*, 2ª ed., Lisboa, Editorial Presença, 2003
- MATA, Maria Eugénia da, *As Finanças Públicas Portuguesas da Regeneração à Primeira Guerra Mundial, História Económica – nº 4*, Banco de Portugal, Lisboa, 1971
- _____, *As Finanças Públicas da Regeneração à Primeira Guerra Mundial*, Dissertação de Doutoramento, Lisboa, Assembleia da República, 1985

- MONCADA, Cabral de, *Subsídios para uma História da Filosofia de Direito em Portugal, 1772-1911*, 2ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1938
- MÓNICA, Maria Filomena (coord.), *Dicionário Biográfico Parlamentar (1834-1910)*, vol. II, Lisboa, Coleção Parlamento, 2005, pp. 762-767
- _____, *Fontes Pereira de Melo*, 2ª ed., Porto, Edições Afrontamento, 1999
- MONTEIRO, Nuno Gonçalo, *Os Concelhos e as Comunidades*, in José Mattoso (dir.); António M. Hespanha (coord.), *História de Portugal, O Antigo Regime (1620-1807)*, vol. IV, Lisboa, Círculo de Leitores, 1993, pp. 303-331
- NETO, Vítor, *O Estado, a Igreja e a Sociedade de Portugal (1832-1911)*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1998
- NUNES, Maria de Fátima, *O Liberalismo Português: Ideários e Ciências. O Universo de Marino Miguel Franzini (1800-1860)*, Lisboa, Centro de História da Cultura da Universidade de Lisboa, 1988
- O Grande Livro dos Portugueses – 4000 Personagens em Texto e Imagem, Nomes, Datas, Factos com 980 Ilustrações*, Lisboa: Círculo de Leitores, 1991
- OLIVEIRA, A. H de Oliveira Marques, *A Conjuntura*, in Joel Serrão (dir.), *Nova História de Portugal: Portugal e a Regeneração*, vol. X, Lisboa, Editorial Presença, 2004, pp. 467- 485
- OLIVEIRA, César (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local, Dos Finais da Idade Média à União Europeia*, Lisboa, Círculo de Leitores, 1996.
- OLIVEIRA, P. Miguel de, *As paróquias Rurais Portuguesas: Sua Origem e Formação*, 1950
- PEREIRA, Miriam Halpern, *A Política Portuguesa de Emigração (1850-1930)*, Bauru, Editora da Universidade do Sagrado Coração, 2002
- _____, *Política e Economia. Portugal nos Séculos XIX*, Lisboa, Livros do Horizonte, 1979
- PERES, Damião (dir.), *História de Portugal*, vol. VII, Barcelos, Portucalense Editora, 1935, pp. 331-412
- PROENÇA, Maria Cândida, *A Primeira Regeneração. O Conceito e a Experiência Nacional (1820-1823)*, Lisboa, Livros Horizonte, 1990

- PURIFICACIÓN Mayobre, *O Krausismo en Galicia e Portugal*, Corunha, Edicions do Castro, 1994, pp. 87-133
- RAMOS, Rui, *O Sistema Fontista*, in António Reis (dir.), *Portugal Contemporâneo (1851-1910)*, Lisboa, Publicações Alfa, 1989
- RAVARA, António Pinto, «Janeirinha», in *Dicionário Ilustrado da História de Portugal*, Vol. I, Lisboa: Alfa, 1985, p. 351
- RIGELHAUPT, Joyce, *Camponeses e Estado Liberal. A Revolta da Maria da Fonte*, Estudos Contemporâneos, 2/3, 1981
- SÁ, Maria de Fátima; FERREIRA, Melo, *Rebeldes e Insubmissos. Resistências Populares ao Liberalismo (1834-1844)*, Porto, Edições Afrontamento, 2002
- SÁ, Vítor de, *A Revolução de Setembro*, 3ª edição, Lisboa, Livros Horizonte, 1978
- SANTOS, José António, *As Freguesias: História e Atualidade*, Oeiras, Celta Editora, 1995
- _____, *Poder Local. Antologia*, 2ª ed., Lisboa, Mosaicos Editores, 1988
- _____, *A Política e os Partidos entre 1851 e 1861*, in *Análise Social*, vol. XXXII, 1997, pp. 279-333
- SERRÃO, J. Veríssimo, *História de Portugal. O Terceiro Liberalismo (1851-1890)*, vol. IX, Lisboa, Editorial Verbo, 1968,
- SERRÃO, Joel, "Passos Manuel", in *Dicionário da História de Portugal*, vol. III, pp. 312-314
- SERRÃO, Joel; MARQUES, A. H. Oliveira, (dir.), *Nova História de Portugal: Portugal e a Regeneração*, vol. X, Lisboa, Editorial Presença, 2004
- SILVA, Júlio Rodrigues da, *O Rotativismo Monárquico: Constituições, Eleições, Caciquismo e Sufrágio*, in João Medina (dir.), *História de Portugal: dos Tempos Pré-Históricos aos Nossos Dias*, vol. IX, *A Monarquia Constitucional*, Lisboa, Clube Internacional do Livro, 1998
- SILVEIRA Luís Nuno Espinha da, *Território e Poder. Nas origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Lisboa, Patrimonia, 1997
- _____; FERNANDES, P. Jorge, *D. Luís*, Lisboa, Círculo de Leitores, 2006

- SOUSA, Fernando de, *A População Portuguesa nos Inícios do Século XIX*, Porto, 1979, pp. 23-26
- SOUSA, P. Silveira; RIBEIRO, M. Manuela Tavares, *As Imagens do Parlamento em Portugal (1870-1926): Literatura, Iconografia e Política*, in Pedro Tavares de Almeida (dir.), *O Recrutamento Parlamentar em Portugal, 1834-1926, Uma abordagem comparativa*, Lisboa, Instituto de Sociologia Histórica, FCSHUNL, 2004
- TAVARES, José, *A Freguesia ou Paróquia na Divisão Administrativa*, [s.l], 1898
- TEIXEIRA, António Braz, *Presença de Ferrer na Escola do Recife?*, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – STVDIA IURIDICA 45*, Vicente Ferrer Neto Paiva, no segundo centenário do seu nascimento, convocação do Krausismo, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, pp. 82-96
- TELO, José António, *Economia e Império no Portugal Contemporâneo*, Lisboa, Edições Cosmos, 1994
- VEIGA, Teresa Rodrigues, *As Realidades Demográficas*, in Joel Serrão; A. H. Oliveira (coord.), *Nova História de Portugal. Portugal e a Regeneração*, vol. X, Lisboa, Editorial Presença, 2004, pp. 17-66.
- VIERA, Benedita Duque, *A Revolução de Setembro e a Discussão Constitucional de 1837*, Lisboa, Edições Salamandra, 1987